

МҮНДЕЛҮТІ МҰНЧОР

Gazdaság és környezet

AGRÁRIUM

KÖRNYEZETVÉDELEM ÉS INTEGRÁCIÓ

RENDSZERVÁLTOZÁS:

PIACGAZDASÁG, TÁRSADALOM, POLITIKA

TUDOMÁNYPOLITIKA

TERÜLETFEJLESZTÉS

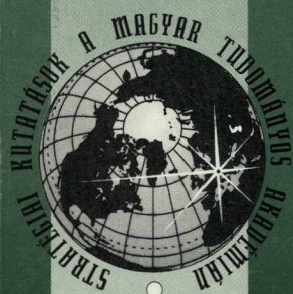
ÉLETMINŐSÉG

KÖZLEKEDÉS

NEMZETI KULTÚRA

DUNA-VÖLGYI RÉGIÓ

TECHNOLÓGIAI FEJLESZTÉS



Gazdaság és környezet
Útban az Európai Unió felé

Összeállította
Kovács János

GAZDASÁG ÉS KÖRNYEZET

Útban az Európai Unió felé

Budapest 1992

ISBN 963 260 000 0

Magyarország az ezredfordulón
Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián
Műhelytanulmányok

Szerkesztő
Kerekes Sándor

Olvasószerkesztő
Kovács Éva

Magyarország az ezredfordulón
Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián
Műhelytanulmányok

GAZDASÁG ÉS KÖRNYEZET

Útban az Európai Unió felé

Budapest 1998

MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA

© Ásványi Zsuzsanna, Baranyi Árpád, Bándi Gyula, Bencze László, Bulla Miklós,
Czéh Tibor, Elek Andrea, Füzesi Zsuzsanna, Gáspár Ákos, Kerekes Sándor,
Kindler József, Kiss Károly, Koloszar Miklós, Mészáros Ernő, Pomázi István,
Szlávik János, Tistván László

ISBN 963 508 074 3

ISSN 1419-1822

Kiadja a
Magyar Tudományos Akadémia
Kiadásért felel: Kerekes Sándor programvezető
Borító: Horváth Imre
Szedés, tördelés: Karácsony és Társai Bt., Budaörs
Nyomdai munkálatok: Krónikás Bt., Biatorbágy
Felelős vezető: Horváthné Nagy Erzsébet
Megjelent: 15, 73 A/5 ív terjedelemben, 500 példányban

Tartalom

Előszó	7
KERÉKES Sándor–KISS Károly: Uniós elvárások és csatlakozási stratégiák a környezetvédelemben	9
Teljesítményünk és a brüsszeli követelmények 9 • Az Európai Unió ötödik környezetvédelmi akcióprogramja 10 • A Bizottság értékelése az EU-kérdőívekre adott válaszokról 11 • A Bizottság legújabb kiadványa: útikönyv és/vagy viselkedési kódex? 15 • A csatlakozási/közelítési politika lehetséges változatai 17 • Környezetpolitikai célfüggvények 19 • Belső erőter 21 • A választás valószínű mezeje 22 • Összegzés 23	
POMÁZI István: Az Európai Unió környezetpolitikája és a szabályozás tendenciái	25
Az Európai Közösség ötödik környezetvédelmi akcióprogramja 25 • A közösség szerepe a nemzetközi környezetpolitikában 27 • A környezet és a fejlődés új stratégiája 28 • A program környezetpolitikai prioritásai 29 • A programban kiválasztott célágazatok (interszektoralitás) 30 • A program megvalósítását szolgáló eszközök „arszenáljának” bővítése 32 • A Bizottság jelentése az ötödik környezetvédelmi akcióprogram megvalósításáról 33 • Az Európai Unió környezetpolitikájának prioritásai és a szabályozás várható tendenciái 38 • Többsebességes környezetpolitika és az utolsó bővülés vonatkozásai 40	
MÉSZÁROS Ernő: Légszennyező anyagok hazai és európai kibocsátása	45
Bevezető 45 • Nemzetközi egyezmények a légszennyezés fében tartására 47 • A szén-dioxid kibocsátása 48 • Kénkibocsátás 49 • Nitrogén-oxidok emissziója 51 • Egyéb anyagok 53	
BÁNDI Gyula–BENCZE László–ELEK Andrea: Az Európai Unió és a hazai környezeti jogi szabályozás intézményi rendje	57
Bevezetés 57 • Az intézményi rend 58 • A szabályozási módszertan 59 • Az EU által alkalmazott jogintézmények összesített áttekintése 60 • Példák az ún. horizontális szabályozás köréből 64 • A veszélyes ipari tevékenységek szabályozása 70 • A hulladékgazdálkodás szabályozása 72 • Szervezeti és hatásköri megfontolások 76 • Összegzés 77	

SZLÁVIK János: Az EU-konform környezetvédelmi szabályozási módok gazdasági és társadalmi hatásmechanizmusa

79

Bevezetés 79 • Az Európai Unió főbb környezetvédelmi szabályozási törekvései és a magyar gyakorlat 80 • A magyar és az EU-szabályozás harmóniája 84 • A magyar környezetszabályozási módok gazdasági és társadalmi hatásmechanizmusának elemzése 86 • Az ellenőrzés és a végrehajtás egyszerűsége, információs igény 88 • A gazdasági változásokhoz történő rugalmas alkalmazkodás 89 • Politikai megfontolások társadalmi elfogadtatása 91 • A „fenntarthatóság” kérdése a magyar gazdaság- és környezetpolitikában 94 • Összegzés 96

KOLOSZÁR Miklós-ÁSVÁNYI Zsuzsanna-BULLA Miklós: Az EU-konform környezeti szabályozás költség-haszon elemzése és megvalósításának vizsgálata

99

Bevezető 99 • A gazdaság és a környezet kapcsolata 100 • Költségek 104 • Az EU ajánlásai a környezetvédelemre 107 • Vízgazdálkodás 107 • A levegő minőségének védelme 109 • Hulladékgazdálkodás, hulladékkezelés 110 • A költségek összegzése 111 • A környezetvédelmi intézkedések haszna 114 • Összegzés 123

KINDLER József-CZÉH Tibor-BARANYI Árpád-GÁSPÁR Ákos: A szubszidiaritás környezetgazdasági tartalma és gyakorlata

127

Bevezető 127 • A szubszidiaritás elve az EK-jogban 127 • A szubszidiaritás közgazdasági tartalma 130 • Központosítás versus decentralizáció 131 • Szubszidiaritás és környezet 132 • Megosztott hatáskör a környezetvédelem különböző szintjein 134 • Dánia — a szubszidiaritás érvényesülése a környezetpolitikában 138 • Esettanulmány: a roncsautók (end-of-life-vehicles) kezelése 140

FÜZESI Zsuzsanna-TISTYÁN László: A környezeti tudat alakulása a rendszerváltás óta

147

A társadalmi környezetről 147 • A környezeti problémák súlyosságának megítélése 149 • A környezet állapota — három szinten 152 • A személyes érintettség felismerése 155 • Környezetkárosító tényezők a településeken és megítélésük 157 • A környezetszennyezésben szerepet játszó tevékenységek és személyek 159 • A környezetkárosító tényezők csökkentésének felelőssége 163 • Gazdasági fejlődés versus környezetvédelem 165 • A lakosság áldozatvállalási készsége a környezetvédelemért 166 • Állampolgári részvétel a környezetvédelemben 169 • A média és a szakértők szerepe a lakosság környezeti tudatának alakulásában 171 • Az információk forrása 172

A kötet szerzői

181

Előszó

Azokról az eredményekről, amelyek a „Magyarország az ezredfordulón” stratégiai kutatások keretében 1997-ben születtek, több fórumon is hírt adott az MTA. A Műhelytanulmányok sorozat a szakmai közvéleményt hivatott tájékoztatni. Az európai uniós csatlakozás környezeti szempontú vizsgálata témában elkészített több mint hatvan tanulmányt összegző, már megjelent két kötet keresztmetszetét adja a kutatás főbb eredményeinek. A Műhelytanulmányok sorozat négy kötetében összesen huszonhárom tanulmányt adunk közre. A jelenlegi első kötet a gazdaság és a környezet viszonyát elemző tanulmányokból nyolcat tartalmaz. A szerzők kivétel nélkül arra keresnek választ, hogy milyen gazdasági-környezeti előnyökkel, illetve hátrányokkal jár hazánk európai uniós tagsága.

A kötet az integrációval foglalkozik, de ez esetben nemcsak az EU gazdasági integrációjával, hanem a környezetvédelemnek, a környezeti szemléletnek az integrálásával az uniós, illetve a hazai ágazati politikákba. Mint a tanulmányokban látjuk, a környezetvédelem sok tudományterületet átszövő szakterület, nem véletlen, hogy a szerzők, legyenek akár természettudósok, közgazdászok, jogászok vagy szociológusok, egyenként is rendszerszemléletűen, saját tudományterületük korlátait túllépve foglalkoznak a problémákkal. A tanulmányok szerzői ez esetben nem szűk szakmai területüket gazdagító szakcikkekét írtak, hanem olyan tanulmányokat, amelyeknek a tárgyalási stratégia támogatása, megalapozása a célja. Ezt a feladatot esetenként jobban, máskor kevésbé sikerült megközelítenünk. Valószínűleg hiányérzete támad az olvasónak abban a vonatkozásban, hogy a csatlakozás környezetvédelmi költségeire csak durva becslést sikerült adnunk, és a részletes költség-haszon, költség-hatékonyság elemzésekkel adósak maradtunk. Elmaradásunk oka nem annyira szándékainkban keresendő, mint inkább abban, hogy az ilyen természetű számításoknak nemigen vannak nálunk hagyományai, ami rövid távon pótolhatatlan adathiányt jelent. Nehezítette a munkánkat az is, hogy a gazdaság rohamosan változó szerkeze- te mellett a korábbi változási irányok előrevetítése biztosan hibás eredményekre vezetett volna. A bizonytalanságot csak tetézi, hogy az EU maga is átalakulóban van, és ezért nagyon nehéz előrevetíteni, hogy vajon a környezeti követelmények szigorítását sürgető osztrák, skandináv lobby vagy éppen a lazítást kívánó déli periferia jut túlsúlyra, jelentősen befolyásolva csatlakozásunk várható környezetvédelmi költségeit. A jogos igények ellenére azt reméljük, hogy a Műhelytanulmányok sorozat dolgozatai hozzájárulnak a szakmai közvélemény formálásához, illetve a környezetpolitika megalapozásához és nagyobb társadalmi támogatottságához. Miután a kutatás és hazánk felkészülése az EU-tagságra folytatódik, a szerzők és a kutatás irányítói örömmel veszik a jobbító szándékú észrevételeket.

Budapest, 1998. július 15.

Kerekes Sándor
szerkesztő

Unió elvárások és csatlakozási stratégiák a környezetvédelemben

Teljesítményünk és a brüsszeli követelmények

Európai Unióhoz való csatlakozásunk Janus-arcú fejezete a környezetvédelem. Súlyos gondok (a hulladékártalmatlanítás, a szennyvízkezelés megoldatlansága) mellett pozitív sajátosságok (kismértékű egy főre jutó környezetterhelés, jó mutatók a természetvédelem és a biodiverzitás területén) jellemzik ezt a területet. Aggodalomra leginkább az ad okot, hogy míg a fejlett országokban a tiszta, egészséges környezet iránti igény jelentősen felértékelődött, és a környezet állapota az életminőség egyik legfontosabb összetevőjévé vált, addig a csatlakozni szándékozó országokra inkább az jellemző, hogy a gazdaság napi gondjai, az infláció és a munkanélküliség miatt, *a környezetvédelem nem tartozik a társadalmat leginkább aggasztó problémák közé.*

Ez a különbség önmagában is kivált bizonyos tartózkodást az EU-tagállamok polgárai részéről az újonnan belépni szándékozókkal szemben. Az EU polgárai általában „*potyautasnak*” tekintik mindazokat a régiókat, amelyek lazább szabályozást alkalmaznak, és bizalmatlanok az ilyen régiókból származó élelmiszerekkel és más termékekkel szemben is.

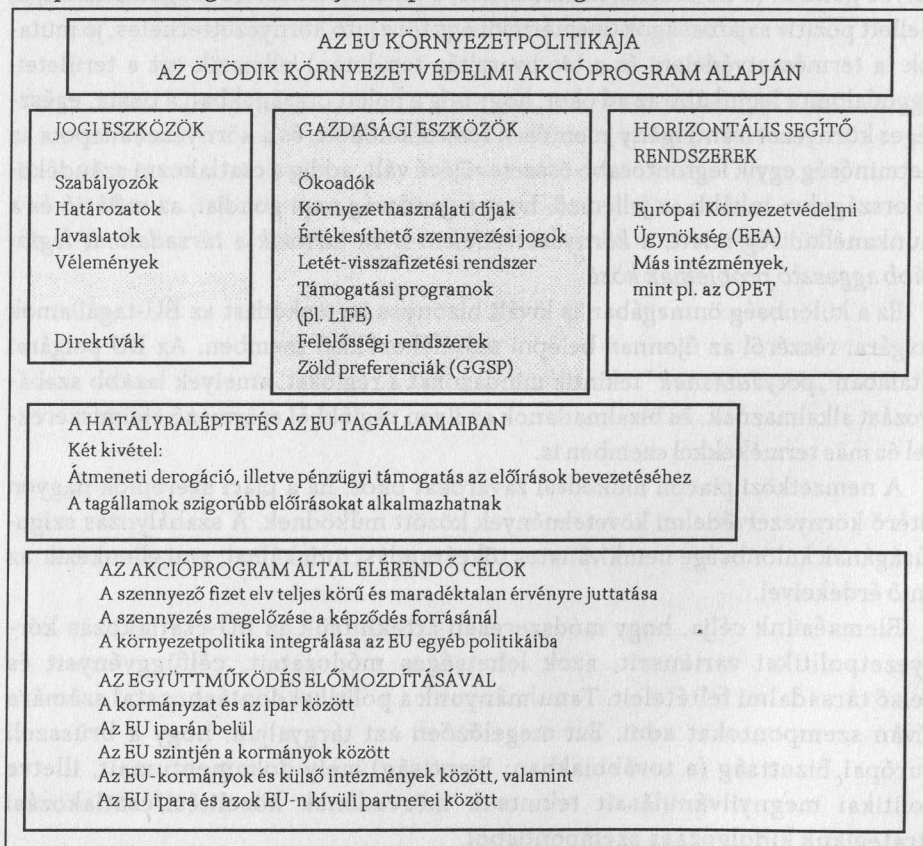
A nemzetközi piacon működési zavarokat okoz, ha a piaci szereplők nagyon eltérő környezetvédelmi követelmények között működnek. A szabályozás szigorúságának különbsége nemkívánatos tőkeáramlást indukálhat, ami ellenkezik az unió érdekeivel.

Elemzésünk célja, hogy módszeresen áttekintsük az EU-csatlakozás környezetpolitikai variánsait, azok lehetséges módozatait, célfüggvényeit és belső társadalmi feltételeit. Tanulmányunk a politikai döntéshozatal számára kíván szempontokat adni. Ezt megelőzően azt tárgyaljuk, hogy a brüsszeli Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) mely dokumentumait, illetve politikai megnyilvánulásait tekintjük mérvadónak közelítési/csatlakozási stratégiánk kidolgozása szempontjából.

Az Európai Unió ötödik környezetvédelmi akcióprogramja

Az EU ötödik környezetvédelmi akcióprogramja fogja keretbe az unió egyébként meglehetősen bonyolult környezetvédelmi szabályozását. Amint a következő ábrán látható, a jogi eszközök is sokszínűek: a kötelezően és minden tagállamban végrehajtandó szabályozóktól a keret jellegű direktívákig terjednek. A több mint 240 direktíva és a tagországoként is eltérő gyakorlat jelzi a problémák szerteágazó voltát.

Az EU jelentősen elkötelezte magát a környezetvédelem közvetett, *gazdasági eszközökkel történő szabályozása* mellett. Az EU-tagállamok élharcosai az öko-adóztatás kiterjesztésének. Az EU számos nemzetközi támogatási programot is működtet a környezeti problémák nemzetközi összefogással történő megoldására. Elég itt talán a legismertebb LIFE-programra vagy a „preferenciák általános rendszerére” (General System of Preferences), újabban a bővülő „zöld” GGSP-re utalnunk. Ezek a programok nagyrészt a tagállamok és a fejlődő országok közötti kooperációval segítik a környezeti problémák megoldását.



Viszonylag új elem az EU környezetpolitikájában a „horizontális segítő rendszerek” kiépülése. Ennek intézményi megjelenése — többek közt — az Európai Környezetvédelmi Ügynökség, de igen jelentős a pénzügyi intézmények, mint például az EBRD környezetvédelmi szerepe is.

Az EU környezeti szabályozásának a bevezetését az egyes tagállamokban átmeneti időre el lehet halasztani, vagy bizonyos esetekben mód lehet az EU előírásainál szigorúbb követelmények alkalmazására. Az unió esetenként pénzügyi támogatást nyújt a direktívák mielőbbi bevezetéséhez a tagállamoknak.

Az EU környezetpolitikájának a „szennyező fizet elv” teljes körű alkalmazása, a szennyezésnek a szennyezés forrásánál történő megelőzése, és a környezetpolitikának az EU más politikáiba történő integrálása a célja. A végrehajtás a sokoldalú együttműködésen alapul.

Míg az EU-tagországok zöme, magas fejlettsége következtében erőfeszítései- nek egyre jelentősebb részét a nemzetközi szerződésekben szabályozott globális környezetszennyezési problémák megoldására koncentrálhatja, addig Magyarországon az olyan helyi szennyezések, mint például a kezeletlen szennyvíz, a nem megfelelő hulladéklerakás, illetve a gépjárműforgalom által kiváltott levegőszennyezés okoznak napi gondokat.

A Bizottság értékelése az EU-kérdőívekre adott válaszokról

Mostanáig az Európai Unió környezetvédelmi elvárásait illetően csak szakértői feltételezésekre támaszkodhattunk, és a szakértők alapvetően optimistán értékelték a hazai környezetvédelmi teljesítményeket és lazábbnak az EU új belépőkkel szembeni környezetvédelmi elvárásait.

A mértékadó szakmai közvéleményt ezek után érthetően meglepte az EU első hivatalos véleménynyilvánítása, a magyar kormány válaszait értékelő dokumentum: *„Commission Opinion on Hungary's Application for Membership of the European Union”*. A dokumentum 3. 6. pontjában, az „Életminőség és a környezet” című részben megállapítja ugyan, hogy Magyarországon a környezeti problémák kevésbé kiterjedtek, mint a régió más országaiban, és a különbségek az egyes országrészek között is kisebbek, mégis — a Bizottság véleménye szerint — Magyarország számára jelentős kihívást jelent, hogy víz- és levegőminőségi, valamint hulladékkezelési szabványait az EU szokásos szintjére hozza fel. A Bizottság elismeri ugyan a környezetvédelmi jogalkotásban elért eredményeket, és megállapítja, hogy a teljes kiegyenlítődés a környezetvédelmi jog területén közép-távon elérhető, másrészt azonban a Bizottság véleménye szerint a környezetvédelmi követelmények betartása egy sor területen csak tartós, jelentős szintű beruházásoktól és adminisztratív erőfeszítésektől remélhető (városi szennyvíz-

tisztítás, ivóvízminőség, a hulladékgazdálkodás és a légszennyezés bizonyos területei), ami Magyarország számára csak „hosszú”, illetve „igen hosszú távon” lesz megoldható. Némi meglepetésre tehát a Bizottság a környezetvédelem területén kritikusabb a magyarországi állapotok megítélését illetően, mint más területeken. A Bizottság értékeléséből az is kiderül, hogy illúzió volt azt gondolnunk, hogy az EU a felvételnél a környezetvédelem vonatkozásában megelégszik a Fehér Könyvben megfogalmazott elvárásokkal. Az értékelésből egyértelműen kiderül, hogy a Bizottság a környezetvédelmet átfogóbban szemléli, mint az a Fehér Könyvből feltételezhető volt.¹

A magyar környezet állapotáról évek óta készülnek összefoglaló értékelések. A szolgáltatott adatok bekerülnek a nemzetközi adatbázisokba, összehasonlító tanulmányokba (például a Dobris-jelentés), és a közölt adatok alapján elemzések készülnek.

A Bizottság és a hazai szakértők véleménye közti különbséget valószínűleg az magyarázza, hogy a magyar kormány válaszaiból kikerekedő környezeti állapot számos dimenzióban *kedvezőtlenebb a valóságnál*. Nagyrészt az indokolatlanul negatív és részben torz önértékelésből származnak az EU Bizottságának példái is (talajállapot, szennyvíztisztítás, hulladék, levegőminőség). A 17. kérdésre adott válasz például jelentős problémaként említi az intenzív mezőgazdálkodást, illetve a vizek mezőgazdasági eredetű nitrogén- és foszforterhelését. A fajlagos műtrágya-felhasználási adatokkal ezek a feltételezések nincsenek összhangban. Igaz ugyan, hogy a nyolcvanas évek végén megközelítettük a nyugat-európai országok egy hektárra jutó műtrágya-felhasználását, de csak néhány évre, az utóbbi években pedig mindössze 50 kg/ha/év körüli értékkel, kifejezetten alacsonynak tekinthető műtrágya-felhasználásunk. A tulajdonszerkezet változása következtében létrejött kisüzemekre nem jellemző sem a túlzott hígtrágyatermelés, sem a túlzott műtrágyahasználat. Ez nem azt jelenti természetesen, hogy nincsenek környezeti problémák a hazai mezőgazdaságban, de a magyar mezőgazdasági termelés sohasem volt annyira intenzív, mint a nyugat-európai.

Hasonlóan negatív képet festünk a 24. kérdésre adott válaszban a hulladéktermelésről, illetve -kezelésről, amikor magunk állítjuk, hogy „a Magyarországon képződő termelési és települési hulladékok fajlagos és abszolút értékei nemzetközi összehasonlításban egyaránt magasak”. Az értékeléshez felhasznált adatok nagyrészt torzák, hiszen a nemzetközi gyakorlatban sem az építési törmeléket, sem a leselejtezett gépeket nem veszik figyelembe a környezetvédelmi célú hulladékkataszterek. A nemzetközi összehasonlítás éppen a hazai adatok megbízhatatlanságára és ellentmondásosságára hívja fel a figyelmet, vagyis a bevezető

¹ Az 1995-ös esseni Fehér Könyv arra helyezte a hangsúlyt, hogy a csatlakozni kívánó kelet-európai országoknak az EU egységes piacára exportált termékeik és azok termelési háttere tekintetében kell a környezetvédelmi direktíváknak megfelelniük.

mondat nyilvánvalóan pontosításra szorulna. Javítanunk kell tehát a hulladék-
kataszter hazai rendszerét, de a hulladékgazdálkodás gondjai is megoldásra várnak.

A környezetvédelmi infrastruktúra létrehozásának költségigényét általában hibás előfeltevésekre alapozva becsülik meg a szakértők. A tipikus hiba, hogy a becslések „csővégi” filozófián alapulnak, rendszerint abból indulnak ki, hogy a GDP növekedésével együtt nő a szennyvíz, a hulladék mennyisége, és nem veszik figyelembe a technológiai fejlődést, esetleg a majdani elmozdulást a környezetbarát megoldások irányába.

A valóságban az a helyzet, hogy az egységnyi GDP-növekedéshez tartozó környezetterhelés a várokozásoknál kisebb mértékben nő. 1988-ban például 1% GDP-növekedéshez az energiafelhasználás 2%-os növekedésével számoltunk. Ma ehelyett 0,7%-kal. A gazdaság átalakulása és mindenekelőtt a vízáremelések és magas csatornadíjak hatására vízfelhasználásunk kb. 30%-kal mérséklődött az elmúlt öt évben. A technikai haladást és a szerkezetváltás hatásait, a tisztább termelés és fogyasztás lehetőségeit is figyelembe vevő számítások alapján, valószínűleg sokkal kisebb beruházási igények adódnának, és a felzárkózás határideje elérhető közelségbe (10-20 év) kerülne.

A Bizottság értékelése, a kiragadott példák arra intenek, hogy figyeljünk jobban, milyen képet közvetítünk magunkról a világ felé. Mindez nem változtat azon, hogy e három terület változatlanul környezetpolitikánk súlyponti feladatait kell képezze.

Következtetésünket tekintélyes nemzetközi forrásokból származó információkkal is szeretnénk alátámasztani. A londoni *World Conservation Union* 1990. évi elemzése² egyértelműen Magyarország környezeti állapotát értékelte a legjobbnak az összehasonlított, korábbi kelet-közép-európai szocialista országok között. A *World Competitiveness Report* legfrissebb (1996. évi) kiadványa pedig az általános versenyképesség szempontjából Magyarországot a 39. helyre teszi, miközben a környezetvédelmet és a környezet állapotát tekintve a 16. helyen (!) rangsorolja.

Az következő oldalon lévő táblázat utolsó oszlopa egyértelműen mutatja, hogy Magyarország azon országok közé tartozik, amelyek környezeti teljesítménye, illetve lehetőségei jelentősek. Környezeti indikátoraink alapján — néhány infrastrukturális mutatótól eltekintve — akár a környezeti szempontból legkiválóbb európai országok eminens csoportjához is csatlakozhatnánk.

² Russell, Jeremy: *Environmental Issues in Eastern Europe. Setting an Agenda*. World Conservation Union, London, 1990.

**Az EU-tagállamok és néhány belépni szándékozó
ország rangsorának változása 1992 és 1996 között
a környezetvédelmi infrastruktúrával való ellátottság alapján³**

Ország	Rangsor a környezetvédelmi infrastruktúra alapján ⁴		Rangsor az összevont teljesítmény alapján ⁵		
	1992	1996	1992	1996	ÖT ₉₆ -KT ₉₆
Magyarország	35	16	39	39	23
Svédország	4	2	10	14	12
Ausztria	5	5	12	16	11
Svájc	3	1	7	9	8
Spanyolország	25	22	30	29	7
Lengyelország	–	36	–	43	7
Finnország	11	12	21	15	3
Dánia	10	4	6	5	1
Franciaország	15	19	16	20	1
Németország	9	11	5	10	–1
Olaszország	22	29	27	28	–1
Portugália	29	38	31	36	–2
Hollandia	7	10	8	7	–3
Luxemburg	–	43	–	8	–5
Görögország	44	45	41	40	–5
Csehország	–	40	39 ⁶	34	–6
Norvégia	31	14	22	6	–8
Egyesült Királyság	26	31	15	19	–12
Belgium	34	30	13	17	–13
Írország	42	–	24	22	–21

ÖT = összevont teljesítmény

KT = környezeti teljesítmény

³ Forrás: *The World Competitiveness Yearbook 1996*. IMD 23, Ch. de Bellerive, 1001 Lausanne, Switzerland.

⁴ A rangsorolásnál figyelembe vett jellemzők: üveghulladék-reciklási arány, szennyvíztisztításba bekapcsolt lakások aránya, üvegházhatású gázok kibocsátásának indexe, egy lakosra jutó szén-dioxid-kibocsátás, egy lakosra jutó művelhető földterület, a városiasodás mértéke.

⁵ A rangsorolás a hazai gazdaság, a nemzetköziesedés, az állam szerepvállalása, a pénzügyi rendszer teljesítménye, az infrastruktúra fejlettsége, a vállalati vezetés színvonala, a tudomány és technológia fejlettsége és a lakosság életkörülményei, illetve a munkaerő képzettsége alapján történt.

⁶ 1994. évi adat.

A Bizottság legújabb kiadványa: útikönyv és/vagy viselkedési kódex?

A társult tagokkal szembeni környezetvédelmi-környezetpolitikai elvárások legújabb részletes és mérvadó megfogalmazását a Bizottság 1997. augusztus 25-i kiadványa tartalmazza.⁷ Nyilván a csatlakozni szándékozó országokkal folytatott tárgyalások tapasztalatai késztették a brüsszeli bürokráciát az útmutató elkészítésére. Az útmutató ugyan deklarálta a Fehér Könyv „szellemében” íródott, de lényegesen átfogóbb a környezetvédelmi ügyeket illetően, mint a Fehér Könyv volt. Az 1995. évi Fehér Könyv csak 36 direktívát és 11 szabályozót fedett le, míg az útmutató — az egész, mintegy 300 jogi dokumentumból — 70 direktívával és 21 szabályozóval foglalkozik. Átfogóbb azért is, mert nemcsak tartalmában, hanem mélységében is törekszik a terület teljes lefedésére. Talán legszembetűnőbb eleme, hogy meglehetősen nagy terjedelemben foglalkozik az *implementáció* kérdéseivel. Kiderül, hogy az implementációs stratégiának meggyőzőnek kell lennie a gazdasági megvalósíthatóság vonatkozásában, és a jogközelítésnek ki kell terjednie a kikényszerítési mechanizmusokra is.

Az útmutató a szerzők szándéka szerint „útikönyv” szeretne lenni, vagyis azokra a kérdésekre próbál választ adni, amit az „utazók” várhatóan feltennének. A tanulmány első részére ez is a jellemző. Olyan kérdésekre kapunk választ, hogy milyen területekre kell hogy kitérjen a harmonizáció, mi a kormányok szerepe, milyenek a határidők, és mekkora az egyes belépni szándékozók döntési szabadsága.

A tanulmány második és harmadik része viszont már nem hagy kétséget afelől, hogy ez nem egy szokásos útikönyv. A cél nemcsak az utas érdeklődésének a kielégítése, hanem az is, hogy tájékoztassák az olvasót, hogyan illik viselkednie ahhoz, hogy „utazása” közben ne okozzon sok kellemetlenséget az EU-bürokratának (DG XI).

A második rész „A” fejezete az úgynevezett horizontális, vagyis az átfogó és általános környezeti szabályozás kérdéseivel foglalkozó joganyagot tekinti át, így a környezeti hatásvizsgálatot, a tájékoztatási kötelezettséget szabályozó direktívákat, illetve az EU olyan horizontális segítő mechanizmusaira vonatkozó joganyagot, mint az Európai Környezetvédelmi Ügynökség vagy a LIFE-program.

A második rész további fejezetei a környezetvédelmi jognak az egyes médiákhoz kapcsolódó (levegőminőség, hulladékgazdálkodás, vízminőség stb.), az általános szabályokat meghaladó vagy különös figyelmet érdemlő problémáit tárgyalja.

Kár, hogy az útmutató csak azután készült el, hogy egyes területeken már jelentős lépéseket tettünk a jogközelítés érdekében. A brüsszeli bürokrácia olvasatában erőfeszítéseink egy része nyilván nem lesz kielégítő. Hazai jogközelítési gyakorlatunk fókuszában ez ideig leginkább az *előírások-normák szigorúsága*

⁷ *Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation. Commission Staff Working Paper. Commission of the European Communities, Brussels, 1997.*

állt, határozott lépéseket tettünk az EU környezetpolitikai alapelveinek — szennyező fizet elv, az integrált szennyezés megelőzésének elve, szubszidiaritás elve — a magyar környezetvédelmi joganyagban történő érvényesítésére. A brüsszeli bürokrácia viszont, nyilván nem véletlenül, az útmutatóban a környezeti jog olyan intézményrendszerbeli elemeire fókuszál, mint a társadalmi részvétel mechanizmusainak kidolgozottsága és általában a *stakeholderek* (érintettek) bevonása a jogalkotás és jogalkalmazás teljes folyamatába. Az útmutató a horizontális és a részletes joganyagnál is kiemelten foglalkozik az „illetékes hivatalok” kérdésével, miszerint meggyőzően kell tudnunk dokumentálni, hogy azok rendelkeznek a szükséges szakmai felkészültséggel és bizonyítványokkal arról, hogy valóban „illetékesek”, de az útmutató „számon kéri” velük kapcsolatban az érdekkonfliktusok kérdését is: az engedélyező hivatal nem lehet egyúttal elősegítője is a „projektnek”.⁸

E kissé megkésett dokumentum nyilván nem véletlenül kelti helyenként a *viselkedési kódex* benyomását. Amennyire indokolatlanul negatív képet festenek a környezet állapotát illetően a Bizottság kérdéseire adott magyar válaszok, közel annyira indokolatlanul pozitív képet sugallnak a joggyakorlatra és az intézményrendszer fejlettségére vonatkozóan. A környezet állapota és az intézményrendszer közt — a kérdésekre adott válaszokban — fellelhető diszkrépancia könnyen megmagyarázható: a minisztériumi szakapparátus számára a környezet állapota külső, más ágazatok, a „szennyezők” által befolyásolt tényező, míg az intézményrendszer létrehozása és fejlesztése — beleértve a jogi szabályozást is — belső, a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium feladat- és hatásköre. Az pedig már szinte természetes, hogy mások munkájával szemben kritikusabbak vagyunk, a magunkéval szemben viszont elnézőbbek.

A környezet állapotáról festett negatív kép gazdasági természetű kétségeket ébreszt az EU bürokrátiában: miből finanszírozhatóak az infrastrukturális fejlesztések és a környezeti rehabilitációs programok? Az intézményrendszerről közvetített kedvezőbb vélekedés pedig az intézményrendszer hatékonyságának kérdését veti fel: ha megfelelő az intézményrendszer, miért olyan rossz a környezet állapota?

Az útmutató alapján egyértelműen látszik, hogy szabatosabban célszerű bemutatni a környezet állapotát, és kissé kritikusabban az intézményrendszer fejlesztésében elért eredményeket. Enélkül az EU-bürokrácia aggályai aligha oszthatóak el, miután az EU túljutott a környezetvédelem vonatkozásában azon a fejlődési fokon, amelyen a joganyagban deklarált normák önmagukban eredménynek számítanak. A környezeti biztonságot a normák betartása és betartatása szavatolja. Ha ehhez bármilyen feltétel hiányzik (akár társadalmi attitűd, akár pénz), nem lehet környezeti biztonságról beszélni. Az útmutató egyik fontos, ha

⁸ Az útmutató a környezeti hatásvizsgálat nyomán nyilván az önkormányzatokkal kapcsolatos érdekkonfliktusok feloldására utal (26. old.).

ugyan nem a legfontosabb üzenete, hogy *lehetnek megoldatlan problémák, de nem lehetnek olyan problémák, amikről nem tudunk, és nincs programunk a megoldásukra.*

A csatlakozási/közelítési politika lehetséges változatai⁹

A csatlakozási tárgyalások (és a velük párhuzamosan folyó felkészülés) során az alábbi potenciális környezetstratégiai változatok fogalmazhatók meg:

1. *Az erőfeszítések minimalizálása.* Abból kiindulva, hogy a környezetvédelmi követelményeket az EU-ban alkalmanként eléggé rugalmasan kezelik, s azok alá vannak rendelve az egységes piac működési feltételeinek, továbbá környezetpolitikánk, környezeti jog- és intézményrendszerünk többé-kevésbé már megfelel az EU elvárásainak, s bizonyos beletörődéssel tudomásul véve, hogy ha akarnak, úgyis felvesznek, ha meg nem, akkor úgyis találunk rá ürügyet, nem teszünk lényegesebb erőfeszítést — különösen olyat, ami költséges is.

2. *Látványos intézkedések.* Folytatjuk a törvényalkotási sorozatot, előremutató, keretjellegű törvényeket hozunk, de realizálásukkal, a konkrét területek törvényi szabályozásával és a végrehajtási rendeletek megalkotásával nem sietünk, a betartatás kérdésével nem foglalkozunk. A „mértékeket” nagyon alacsonyan tartjuk, vagy a meghozott törvényt „jegeljük”, bevezetésére többéves haladékot adunk. (Valószínűleg ez lesz a sorsa a német *Abwasser Abgabe* mintájára a szakmai szinten már kidolgozott környezetterhelési díjrendszernek, amelyet úgy fogadott el 1981-ben a német parlament, hogy bevezetésére csak 3 év múlva került sor.)

A vonatkozó EU-direktívákat tehát meghonosítjuk, a nemzetközi környezetvédelmi egyezményekhez illendőségből csatlakozunk, de a végrehajtást elnapoljuk, az ellenőrzésre nem fektetünk hangsúlyt.

3. *Intézményi igazodás.* Mezőgazdasági támogatási és regionális fejlesztési rendszerünket az EU-ban meghonosodott minta alapján alakítjuk át. Környezetvédelmi jogalkotásunkban és a környezetvédelmi programokban az EU terminológiáját használjuk, ugyanazon célokat és elveket építjük be, s ugyanazon intézményeket és (működtetési, végrehajtási) infrastruktúrákat építjük ki. Környezetpolitikai döntési rendszerünket a szubszidiaritás elvének megfelelően építjük fel, optimalizáljuk. Ettől még nem javul a környezet állapota, de az intézményrendszer „abszorpció” kapacitása jobb lesz, és alkalmas lehet a környezetvédelemre szánt erőforrások bővülése esetén az eredményes működésre. Ezáltal a felületes

⁹ E pont megírásakor felhasználtuk az 1997. június 9-én és 10-én *A környezetbarát fejlődés intézményi feltételei, illetve a Magyarország környezeti állapota; a nemzetközi környezetvédelmi egyezmények teljesítésének feltételrendszere* című, az MTA-n rendezett konferenciákon elhangzott előadásokat (különösen Faragó Tibor, Kindler József, Pomázi István és Tamás Pál előadásait).

— de akár még a figyelmes — nyugat-európai szemlélőben is azt a látszatot kelthetjük, hogy itt minden a legnagyobb rendben van, de legalábbis a legjobb úton halad.

4. *Maximális megfelelés a minimális követelményeknek.* Környezetvédelmi teljesítmény szempontjából az EU tagországai jól elkülöníthetően három csoportra tagolódnak: a német–francia–belga átlagra, a környezet állapotát nem elsőrangú feladatnak tekintő déli perifériára és a skandinávok Hollandia és Ausztria eminens csoportjára. (Nagy-Britannia helyzete változó, az első és a harmadik csoport között ingadozik.) Kitűzhetjük azt a célt, hogy a követelményeknek — nemcsak formailag, de tartalmilag is — maximálisan megfeleljünk, de csak a déliek szintjén. E döntés végrehajtását megkönnyíti, hogy sok esetben az EU-direktívák minimumkövetelményeket állítanak fel, amelyektől csak felfelé lehet eltérni. Ez a stratégia tehát a déli periféria gyakorlatát és a minimumkövetelmények szintjét célozná meg.

5. *Teljesítés a legfelső szinten.* Hogy a potenciális változatok sora teljes legyen, elvileg az eminens országok csoportjának környezeti teljesítményét is megcélozhatnánk. Ez egybeesne a radikális környezetvédők törekvéseivel, akik azt szeretnék elérni, hogy EU-csatlakozásunk szolgáljon ürügyül a legmagasabb szintű környezeti követelmények elfogadtatásához és teljesítéséhez. Ez azzal az előnnyel kecsegtetne, hogy az újrászülető magyar gazdaság szereplőit a legszigorúbb környezetvédelmi előírások „szelektálnák”. Rövid távon ez a hagyományos nehézipari ágazatok még nagyobb arányú leépülésével és sok vállalkozás megszűnésével járna, súlyosbítaná a munkanélküliséget és a társadalmi feszültségeket. Hosszabb távon azonban javítaná a gazdaság versenyképességét, és amennyiben a magyar gazdaság túlélne a terápiát, létrehozna egy igen fejlett környezetvédelmi ipart, illetve egy környezeti értelemben fenntartható gazdaságot. Ez azonban a magyar gazdaság mikroszférája teljesítményének ismeretében minden bizonnyal irreális alternatíva.

6. *A gazdaságos (költségminimalizáló) változat.* Ha abból indulunk ki, hogy a megfelelés az EU-csatlakozás környezeti követelményeinek költséges dolog, és sok terhet ró a gazdaságra, akkor felállíthatunk egy olyan változatot is, amely elsődlegesen a meghozandó intézkedések költségét nézi, s végeredményben ezeket minimalizálja. Előre tudható, hogy e megközelítés a pénzügyminisztériumával és az ágazati minisztériumokéval azonos, és nyilvánvaló, hogy a hagyományos iparágak és gazdasági érdekcsoportok is ezt fogják támogatni. A környezeti tudat jelenlegi szintjén az is joggal feltételezhető, hogy e változat széles körű társadalmi támogatást kapna.

7. *A gazdasági integrálódást optimalizáló környezeti stratégia.* A csatlakozás véglegessé teszi majd külgazdasági reorientációnkat, gazdasági kötődésünket a nyugat-európai integrációhoz. Nyilvánvaló, hogy EU-tagságunknak elsősorban gazdasági téren lesznek a legmarkánsabb következményei. Ebből kiindulva megfogalmazhatunk egy olyan környezeti stratégiát is, amely ezt a gazdasági

kötődést segíti elő és befolyásolja oly módon, hogy az számunkra gazdaságilag optimális legyen. Ehhez ismernünk kell a csatlakozás gazdaságpolitikai stratégiáját, s annak tudatában olyan környezetpolitikai intézkedéseket kell tervezni, amelyek az általunk kívánatosnak tartott gazdasági integrálódást segítik elő. (Tehát pl. olyan ágazatokban javítják a termékek környezeti tulajdonságait, vagy fejlesztik a technológiát környezetkímélő irányban, amelyeknek a gazdasági integrációs stratégia kulcsszerepet szán az EU-tagországokba irányuló exportban vagy együttműködésben.) Ezt a változatot tekinthetjük külgazdasági versenyképességünket javító környezeti stratégiának is.

8. *A nemzeti szuverenitás és cselekvőképesség megőrzése.* Bár egy integrációs csatlakozás lényegét tekintve nem más, mint lemondás a nemzeti hatáskörök egy részéről (a globalizálódás és az intenzív külgazdasági kapcsolatok miatt egyébként ez a formális integrálódás nélkül is bekövetkezik), kitűzhetünk olyan célt is, ami arra irányul, hogy döntésképpességünket a környezetpolitikában a csatlakozás után is maximális mértékben fenntartsuk: az uniós szabályok és direktívák átvétele minél kevésbé „ártson” a hazai iparágaknak, ne szűkítse a hazai termékek piacát.

9. *Az ideális környezetpolitika.* Az idealizmustól vezérelve törekedhetünk arra, hogy közelítési stratégiánk dinamikus, megelőző, interaktív, holisztikus, integrált és részvételen alapuló legyen. (Szemben a mai állapottal, amikor többnyire mindennek az ellenkezője érvényes: statikus, követő, reaktív, atomisztikus, széttagolt és bürokratikus.) Nyilvánvaló azonban, hogy ezek az elvek a kidolgozandó környezeti stratégiának csak a hátterében húzódnak meg.

A felsorolt alternatívák többnyire nem állnak meg a saját lábukon, inkább analitikus célokat szolgálnak. Ilyen mértékű differenciálásuk azt segíti elő, hogy tisztábban lássuk: milyen *elemekből* állítható össze a csatlakozás kívánt és célszerű környezetpolitikai stratégiája.

Környezetpolitikai célfüggvények

A fenti változatok (illetve azok elemei) közötti választáshoz prioritásokat és értéktételeket tartalmazó célfüggvényeket kell felállítani. E prioritások a következők lehetnek:

- belépés mielőbb és bármilyen áron,
- a belépés költségeinek minimalizálása,
- a környezet állapotának maximális javulását elérni a belépés által,
- a környezetpolitika segítse elő az integrálódás optimális gazdasági modelljének a létrejöttét,
- a belépés környezeti feltételeinek a teljesítése minél kevésbé csorbítsa a nemzeti cselekvőképességet.

Nyilvánvaló, hogy ezek többnyire egymásnak ellentmondó, de legalábbis annak látszó vagy annak vélt célok. A célfüggvényt a politikai vezetésnek kell felállítania, ehhez viszont figyelembe kell venni a gazdasági érdekcsoportok álláspontját, a mérvadó társadalmi rétegek és csoportok véleményét.

Az értékek és prioritások tárgyalása kapcsán röviden célszerű kitérni a *környezet és a gazdaság viszonyára*. A környezet és a gazdaság sokak számára (sokszor azoknak is, akik „illendőségből” elfogadják, hogy a környezeti és a gazdasági célok együttes követése nem mond ellent egymásnak) egy „nulla összegű” játék összetevőjeként jelenik meg, amelyből az egyiknek szükségszerűen vesztesként kell kikerülnie.

Az egyik téveszme szerint bármilyen környezeti javuláshoz pénz szükséges, azaz minél jelentősebb a kívánt javulás, annál nagyobb az összeg. Az úgynevezett „csővégi” környezetvédelem valóban költséges, de a tisztább termelési eljárások alkalmazásának nemcsak környezeti, hanem gazdasági hatásai is igen kedvezőek. Vagyis a környezetet óvni, állapotában javulást elérni a *termelés és a fogyasztás szerkezetének környezetkímélő irányba történő terelésével* is lehet, mely általában nemcsak hogy nem kerül pénzbe, de még megtakarításokkal is járhat. Továbbá: az igazán jelentős eredményeket éppen ily módon lehet elérni. (Sokszor azonban a pénzhányagnál is nagyobb akadály, hogy e környezetbarát termelési és fogyasztási struktúrákat csak a környezeti tudat és értékrend fejlesztésével, vagyis jelentékeny átalakításával lehet elérni.)

A másik igencsak elterjedt téveszme szerint a környezeti kiadások rontják a gazdasági növekedés és versenyképesség esélyeit, mert többletköltséget rónak a termelőre, és elvonják az erőforrásokat a beruházásoktól és a modernizációtól. Olyan gazdaság esetében, amely rendre az élvonalbeli technológiákkal termel, ez lehet, hogy így van. De egy *közepesen fejlett vagy elmaradott gazdaságban e többletkiadásra készítő környezetvédelmi intézkedések pozitív hatást váltanak ki: a termelési tényezők szűkítése-megdrágítása révén innovációra ösztönöznek, melynek eredményeképpen javul nemzetközi versenyképességünk.*¹⁰ Nagy a valószínűsége annak, hogy ha egy olyan környezetpolitikai csatlakozási koncepció mellett tesszük le a garast, amely a környezeti kiadások minimalizálására törekszik, a belépést olcsón „megússzuk”, de hozzájárulunk a még mindig eléggé elavult gazdasági szerkezet konzerválásához és a magyar gazdaság olyan integrációs munkamegosztásba kényszerítéséhez, amely számára kifejezetten előnytelen, sorsát hosszú távon megpecsételi.¹¹

¹⁰ Ez a ricardói, majd a Heckscher–Ohlin-féle nézeteket felváltó Michael Porter-i modern versenyképesség-elmélet lényege. Lásd erről: Chikán Attila: *Vállalatgazdaságtan*. Aula Kiadó, 1997; vagy Boda Zsolt, Pataki György: A nemzetközi kereskedelem és a környezetügy. *Közgazdasági Szemle*, 1995. január.

¹¹ A kérdés persze sokkal bonyolultabb az itt röviden kifejtetteknél, mert egy harmadik eset is lehetséges: a fokozott környezeti követelmények kiszorítják a piacról a gyenge, „nemzeti” vállalatokat, és a tőkeerős külföldi cégek további térhódításához járulnak hozzá. Ekkor már nem elegendőek az elvek, differenciált, a részletekre is tekintettel lévő szabályozásban gondolkodni.

Egy kérdés még mindig megválaszolatlan: ha el is fogadjuk, hogy a költséges környezeti intézkedések nem visszavetik a gazdaságot, hanem javítják innovációs és versenyképességét, mi ezeknek a költségeknek a fedezete? Erre az a válasz adható, hogy a modernizáció mindenképpen költséges; a költségek kérdése nem csak és elsősorban nem is a környezetvédelemmel kapcsolatban vetődik fel. Ha viszont a kiadások elkerülhetetlenek, akkor a modernizációnak azt a formáját kell választani, amelyik egyben a környezet legnagyobb mértékű javulását eredményezi. Így jutunk el tehát a „gazdaságos”, költségminimalizáló környezeti stratégiától a környezetbarát modernizációig.

Belső erőter

A választást az érdekcsoportok közötti belső erőviszonyok döntik el. Kétségtelen, hogy az egyik legnagyobb érdekérvényesítő képességgel rendelkező csoportot még mindig azok a *hagyományos iparágak* képezik, melyek egyben a legnagyobb szennyezők is (energiakitermelés, -import és -felhasználás, nehézszegettár, kohászat, nehézszegettártás — még ha az utóbbiak súlya jelentősen megcsappant is az átalakulás óta). A *beteleptült külföldi cégeket* gyakorta éppen az motiválja, hogy itt kisebb a lakossági ellenállás a környezeti károsítással szemben, a kelet-közép-európai kormányok pedig versengenek a külföldi tőkékért. Bár általában jobb a környezeti teljesítményük, mint a hasonló nemzeti cégeknek (az összehasonlíthatóság korlátozott), és gyakorta hivatkoznak arra, hogy „nincs kettős standard”, azaz ugyanazokat a környezeti célokat követik és módszereket alkalmaznak, mint az anyaországban, teljesen nyilvánvaló, hogy ellenzik a környezetvédelmi intézkedéseket, és megakadályozásuk érdekében a gazdasági súlyukból fakadó nem csekély politikai erejüket is felhasználják.

Sajátos módon, a környezetvédelem érdekében létrejött *„környezetvédelmi ipar”* (beleértve a tanácsadó cégek egy jelentős részét is) szintén a környezet-szennyező szerkezet továbbélésében érdekelt, hiszen termékeik (tisztítási technológiák) és szolgáltatásaik (szennyvíztisztítók, hulladékégetők tervezése, környezeti menedzsment rendszerek kidolgozása) számára a szigorodó szabványok és a hagyományos szerkezet jelentenek biztos piacot. Komoly dilemmát jelent tehát, hogy milyen típusú és méretű környezetvédelmi ipar kifejlesztését célszerű a kormánynak támogatnia.

A lakosság környezeti tudata kifejezetten alacsony. A munkanélküliség és az egzisztenciális kérdések előtérbe kerülése a preferenciaskálán a környezetvédelmet hátra sorolja. Ugyanakkor a mértéktelen reklám és a tudati manipuláció oly mértékben kiélezte a nyugati fogyasztási modell és szokások iránt, hogy még az egyik legsúlyosabb környezeti probléma, a nagyvárosi légszennyezés (amelyet a tömegközlekedés visszaszorulása miatti személygépkocsi-használat

elterjedése okoz) ellen sincs érdemleges tiltakozás, még a kifejezetten alacsony életszínvonal mellett sem.

A *zöld mozgalmak* heroikus küzdelmet vívnak a környezeti tudat és értékrend hazai fejlesztéséért és elterjesztéséért. A minimális állami támogatás következtében azonban tevékenységük hatása korlátozott. „Üzenetük” többnyire csak a környezeti ügyek iránt amúgy is érzékeny rétegekig jut el. A *helyi igazgatás és az Országgyűlés képviselői* törvényszerűen nem lehetnek „zöldebbek” választóiknál. Sajátos módon, a környezetvédelmi minisztérium tisztviselői, a felsőoktatás tárgyköri oktatói és a humán értelmiség egyes képviselői azok, akik a zöld ügyet a legerőteljesebben képviselik.

A legjobb esetben az képzelhető el, hogy a csatlakozás ügyén dolgozó államigazgatási tisztviselőik, intézeti kutatók és az egyetemi oktatói réteg véleménye e kérdésben radikalizálódik, és megnyeri a pénzügyi tárca illetékeseit, illetve vezetőit. Ekkor egy olyan értelmiségi-technokrata réteg kezébe kerülne a zöld ügy sorsa, mely „morális legitimációját” a külföldön lejátszódó fejleményekből meríti, s *aufklärista* módon, „felülről” vezetné be, illetve hajtaná végre a radikális változásokat.

A választás valószínű mezeje

Tekintettel a prioritásokra, de főleg a belső erőterre, most már megfogalmazhatjuk, hogy melyek azok a változatok — pontosabban azok elemei —, amelyekből a követendő környezeti csatlakozási stratégia felépülhet.

Minimális követelménynek kell tekintenünk, hogy

- feleljünk meg az EU déli periferiája környezeti teljesítményének,
- csatlakozzunk mindazon nemzetközi környezetvédelmi szerződésekhez, melyekhez az EU tagországai is csatlakoztak, és teljesítsük az előírásokat a déli periféria szintjén,
- a szükséges szabályzók és direktívák meghonosításán túl, teremtsük meg a hatékony jogalkalmazás feltételeit (köztük az érintettek részvételét a jogalkotásban),
- vegyük át az EU környezetvédelmi intézményrendszerét (a támogatási rendszereket, a szubszidiaritást és a vállalatok önkéntes környezetvédelmi irányítási és minősítési rendszereit is),
- honosítsuk meg az EU terminológiáját a környezetpolitikában, a jogrendszerben és a vállalati gazdálkodásban, építsük be környezetpolitikai elveit és céljait saját környezetpolitikánkba.

Nagy az esélye annak, hogy a belső erőviszonyok és a tudati állapot eredőjeként a „*gazdaságos, költségminimalizáló változat*”-nak nevezett stratégia kidolgozására lesz igény, illetve az fog megvalósulni. (Ezt kiegészíthetik majd látványos, de igen kis hatékonyságú, csak kevés eredményt hozó környezetvédelmi

szabályozások.) A kutatás egyik kulcsterülete ekkor „technikailag” a MAC- (Marginal Abatement Cost) görbék (azaz szennyezésselhárítási határköltségek) minél részletesebb bontású előállítására kell legyen.

A környezetvédelmi szempontból radikális változatok megvalósulásának nincs reális esélye. A *legszerencsésebb* talán az lenne, ha a kormányzat egy *gazdasági integrálódást támogató környezeti stratégia* kidolgozását igényelné, feltéve, hogy a gazdasági integrálódás koncepciója a nemzeti ipar és más ágazatok progresszív fejlesztését és magas technológiai színvonalon történő csatlakozását támogatná.

Többféle gazdasági integrációs modell is elképzelhető, attól függően, hogy arra milyen munkamegosztás keretében, milyen külkereskedelmi és kooperációs szerkezet mellett kerül sor:

- a) bedolgozói jelleggel (összeszerelés, bér munka, stb.),
- b) nyersanyag- és félkésztermék-szállítóként,
- c) a hazai késztermékgyártás és innováció nagyobb súlya mellett.

Egy dinamikus, megelőző, integrált és részvételen alapuló nemzeti környezetvédelmi stratégia igen hatékonyan tudná szolgálni a gazdasági integrálódásnak azt a módját, amely a hazai késztermékgyártás és innováció nagyobb súlyarányán alapulna. Mindennek előfeltétele az ágazati minisztériumi, de főleg a pénzügy-minisztériumi technokrácia megnyerése lenne.

Összegzés

A fentiekből az alábbi gondolatokat emeljük ki: A megoldatlan környezeti gondok nem lehetnek akadályai uniós csatlakozásunknak, de nem lehetnek olyan problémák sem, amelyekről nem tudunk és nincs programunk a megoldásukra.

Az EU nem elégszik meg környezetvédelmi joganyaga átvételével. Garanciákat szeretne látni arra, hogy a szabályozókat és direktívákat be is tartjuk. Az implementációs stratégiának meggyőzőnek kell lennie a gazdasági megvalósíthatóság vonatkozásában, és a jogközelítésnek ki kell terjednie a kikényszerítési mechanizmusokra is. Az intézményrendszer fejlesztése során ezért ki kell dolgozni a társadalmi részvétel mechanizmusait, és az érintetteket (*stakeholders*) be kell vonni a jogalkotás és jogalkalmazás teljes folyamatába. Figyelmet kell fordítani a hivatalok illetékességének és pártatlanságának a vizsgálatára is.

A potenciális környezeti csatlakozási stratégiák közül kettőnek tulajdonítunk alapvető jelentőséget. Az egyik a környezetvédelem intézményrendszerét közelíti az uniós országokéhoz, a másik pedig a környezetpolitika és -szabályozás eszközeivel igyekszik elősegíteni, hogy csatlakozásunk minél kedvezőbb gazdasági szerkezet és az uniós tagországokkal kialakítandó munkamegosztás mellett menjen végbe.

Az Európai Unió környezetpolitikája és a szabályozás tendenciái

A hatvanas évek végén az európai közösségekben a környezetvédelmi tudatosság nagymértékben megnövekedett. Az Egyesült Államok — a világon először — törvényt fogadott el a környezetpolitikáról 1969-ben (NEPA). 1972-ben rendezték meg az ENSZ égisze alatt Stockholmban az Emberi környezet című konferenciát, ugyanebben az esztendőben jelent meg „A növekedés határai” című Római Klub-jelentés is. Ezen események hatására az Európai Közösség elhatározta egy közös környezetpolitika elindítását. Az Európai Bizottság 1971-ben kibocsátotta első közleményét, amelyet 1972 tavaszán az első környezetvédelmi akcióprogram tervezetének elkészítése követett. E programot 1990-ig további három környezetvédelmi program követte.

Az Európai Közösség ötödik környezetvédelmi akcióprogramja

Az ötödik környezetvédelmi akcióprogramot az ENSZ *Környezet és fejlődés* című konferenciájára való felkészüléssel párhuzamosan készítették el. A program modelljéül az 1988-ban kidolgozott holland nemzeti környezetpolitikai terv (National Environmental Policy Plan, NEPP) szolgált. Ez nagyon jól tükröződik a dokumentum módszertanában és a fő környezetpolitikai témák kiválasztásában, valamint a legfontosabb szereplők felelősségi körének kijelölésében. A program elkészítésének egyértelmű környezetpolitika-tervezési jelentősége abban is megfogalmazható, hogy ezzel vette kezdetét egy szisztematikus stratégiai tervezés az Európai Unióban.

Az Európai Közösség az elmúlt két évtizedben, négy környezetvédelmi akcióprogramja eredményeképpen, mintegy kétszáz jogszabályt alkotott. Ezek a levegő-, víz- és talajszennyezésre, a hulladékgazdálkodásra, a vegyi anyagokra és a biotechnológiára vonatkozó biztonsági előírásokra, a termékszabványokra, a környezeti hatásvizsgálatokra, valamint a természetvédelemre terjedtek ki.

Egy új, e program kapcsán kiadott, a környezet állapotáról szóló jelentés (Report on the State of the Environment) az elmúlt két évtizedben hozott intézkedések ellenére lassú, de feltartóztatathatatlanná romlást jelez a közösség általános környezeti állapotában. A jelentés a környezettel összefüggő politikák és döntések szempontjából lényeges adatok minőségében, mennyiségében és összehasonlíthatóságában is jelentős hiányosságokat tár fel. Ebből a szempontból az a legfontosabb, hogy az Európai Környezeti Ügynökség felállításáról — hosszú évekig folytatott viták után — döntés született.

A jelenlegi megközelítés és a hatályos intézkedések nem foglalkoznak a nemzetközi verseny várható növekedésével és az EK egyre bővülő tevékenységével és fejlesztésével, amelyek még nagyobb terheléseket jelentenek majd a természeti erőforrásokra, a környezetre, végső soron pedig az emberi élet minőségére.

Az éghajlatváltozással, az erdők pusztulásával, az energiaválsággal, a gazdasági fejletlenség problémáinak súlyosságával és tartós meglétével kapcsolatos, világszerte tapasztalható aggodalmak, valamint a Közép- és Kelet-Európában lejátszódó politikai és gazdasági változások tovább növelik az EK felelősségét a nemzetközi szinten.

Az 1992. február 7-én valamennyi tagállam által aláírt új „Szerződés az Európai Unióról”, a fenntartható növekedés előmozdítását mint elsődleges célkitűzést vezette be a környezetre vonatkozóan (2. cikkely). Ez az unió tevékenységei között a környezetpolitikára is kiterjed (3. k. cikkely), leszögezve, hogy annak magas szintű védelemre kell törekednie, és hogy a környezetvédelmi követelményeknek integrálódniuk kell az EU egyéb politikáinak a meghatározásába és megvalósításába. Az új szerződés különös jelentőséget tulajdonít a szubszidiaritás elvének is (3. b. cikkely), amely kimondja, hogy a döntéseket az állampolgárokhoz a lehető legközelebb kell meghozni („A” cikkely). Továbbá az EU környezetpolitikájának nemzetközi szinten kell intézkedéseket elősegítenie, hogy a regionális vagy globális környezeti problémák megoldhatók legyenek.

Az emberi tevékenység és fejlődés, valamint a környezetvédelem közötti, kívánt egyensúly elérése a felelősség olyan megosztását kívánja meg, amely méltányos és világosan meghatározott, mind a környezet és a természeti erőforrások felhasználása, mind a velük szembeni magatartás vonatkozásában. Ez a környezeti szempontok integrálását jelenti a gazdasági és ágazati politikák kialakításába és végrehajtásába, a hatóságok döntéseibe, a termelési folyamatok fejlesztésébe és irányításába, az egyéni magatartásba és döntésekbe. Hatékony párbeszédet és összehangolt cselekvést is jelent a különböző rövid távú prioritásokkal rendelkező partnerek között. Ezt a párbeszédet objektív és megbízható információkkal és tájékoztatással kell segíteni.

A programban használt „fenntartható” szó arra szolgál, hogy kifejezze a folyamatos gazdasági és társadalmi fejlődéshez szükséges politikát és stratégiát, amelyek minőségétől függ a folyamatos emberi tevékenység és a további fejlődés.

A Környezet és Fejlődés Világbizottságának jelentése (Brundtland-jelentés) a fenntartható fejlődést a következőképp határozza meg: *„fejlődés, mely úgy elégti ki a jelen nemzedékek igényeit, hogy az ne akadályozza a jövő nemzedékek képességét saját igényeik kielégítésében”*. Ez maga után vonja a természeti tőkeálmány mindenkori egyensúlyának és értékének megőrzését, a rövid, közép- és hosszú távú költség-haszon értékelési szempontok és eszközök újbóli meghatározását, hogy a fogyasztás és a természetvédelem valódi társadalmi, gazdasági hatásait, értékeit és az erőforrások igazságos elosztását, valamint használatát tükrözzék a világ országai és régiói között. Az utóbbira vonatkozóan a Brundtland-jelentés kimutatta, hogy a Föld népességének mindössze 26%-át adó fejlett országok felelősek a világ energia-, acél- és más fém-, valamint papírfogyasztásának mintegy 80, élelmiszer-fogyasztásának pedig közel 40%-áért.

A fenntartható fejlődés eléréséhez a következő néhány gyakorlati követelmény szükséges:

- mivel a nyersanyagkészletek végesek, az anyagoknak a feldolgozás, fogyasztás és felhasználás különböző szakaszaiban való áramlását úgy kell irányítani, hogy az elősegítse, vagy ösztönözze az optimális újrafelhasználást illetve hasznosítást, elkerülve a pazarlást és megelőzve a természeti erőforráskészlet kimerülését,
- az energia termelését és fogyasztását ésszerűsíteni kell és
- magának a társadalomnak a fogyasztási és magatartási szokásain is változtatni kell.

A közösség szerepe a nemzetközi környezetpolitikában

Kezdetekben az EK környezetpolitikája és tevékenysége főként a különösen súlyos problémák megoldására irányult a közösségen belül. Később világosan felismerték, hogy a környezetszennyezés nem áll meg az országhatároknál, így szükségessé vált a harmadik országokkal való együttműködés erősítése is. Az elmúlt években ebben a fejlődési folyamatban előrelépés történt, és most már általánosan elfogadott, hogy a globális természetű problémák — az éghajlatváltozás, az ózonréteg vékonyodása, a biodiverzitás csökkenése — komolyan fenyegetik az egész Föld ökológiai egyensúlyát.

Az 1990 júniusában Dublinban elfogadott környezetvédelmi nyilatkozatban az Európai Tanács hangsúlyozta az EK és a tagállamok különleges felelősségét a szélesebb nemzetközi szintén, kijelentve: *„A közösségnek erkölcsi, gazdasági és politikai súlyát hatékonyabban kell latba vetnie, hogy támogassa a globális problémák megoldására irányuló nemzetközi erőfeszítéseket és elősegítse a fenntartható fejlődést és a globális közös javak tisztelét.”* Az előbbi deklarációval összhangban, a közösségnek és tagállamainak növelniük kell erőfeszítéseiket

a nemzetközi környezetvédelmi tevékenység előmozdítására és a fejlődő országok, valamint a közép- és kelet-európai partnerek sajátos igényeinek és szükségleteinek kielégítésére.

A fejlődő országok szempontjából a közösséget is magában foglaló, iparosodott világ politikai hitelessége azzal mérhető, hogy milyen mértékben képes saját földrajzi határain belül eredményes környezetvédelmet megvalósítani. E program elfogadásával és megvalósításával a közösség olyan helyzetbe került, hogy a dublini nyilatkozatban előrevetített vezető szerepet felajánlhatja.

A környezet és a fejlődés új stratégiája

Az új politikai program kidolgozása során elfogadott megközelítés, alapvetően különbözik a korábbi környezetvédelmi akcióprogramokban alkalmazottaktól:

- azokra a tényezőkre és tevékenységekre helyezi a hangsúlyt, amelyek a természeti erőforrások kimerüléséhez vezetnek, vagy más módon károsítják a környezetet, ahelyett hogy várna a problémák megjelenésére,
- változásokat igyekszik kezdeményezni a környezetre káros jelenlegi trendekben és gyakorlatban, hogy optimális feltételeket nyújtson a mai és a jövő nemzedékek számára a társadalmi, gazdasági jóléthez és gyarapodáshoz,
- a társadalom magatartási szokásainak megváltoztatására törekszik, az összes szereplő optimális közreműködésével — a közös felelősség szellemében — beleértve a közigazgatást, az állami és magánvállalkozásokat és a lakosságot,
- megosztja a felelősséget a felmerülő kérdések és problémák megoldására alkalmazandó eszközkészlet jelentős szélesítésével.

Minden egyes fő kérdéshez hosszú távú célkitűzéseket határoztak meg a vezérelv, vagyis a fenntartható fejlődés megvalósításához alkalmazandó ösztönzők jelzéséeként. 2000-ig elérendő teljesítési célokat jelöltek ki, és a tevékenységek reprezentatív körét írták elő annak érdekében, hogy az említett célokat elérjék. Ezek a célkitűzések és célok azonban nem alkotnak jogi kötelezettségeket a tagországok számára, inkább a fenntartható fejlődési pályára állás érdekében most célba vett teljesítményszinteket vagy eredményeket jelentenek.

A program számol a közösség különböző régióiban meglévő állapotok változottságával, különösen a szegényebb régiók gazdasági és szociális fejlődésének szükségességével. Igyekszik védeni és növelni az említett területekben rejlő előnyöket és védelmet nyújtani e területek értékeesebb természeti kincseinek, amelyek a gazdasági és társadalmi fejlődés, valamint a jólét erőforrásalapját képezik. A közösség fejlettebb régióiban a cél az, hogy megőrizték és fenntartsák a környezet és a természeti erőforrások minőségét, a folyamatos gazdasági tevékenységhez és az élet minőségének biztosításához.

Ennek a megközelítésnek a sikere nagyban függ egyrészt a környezettel kapcsolatos információ minőségétől, másrészt a különböző szereplők — beleértve a lakosságot is — közötti információáramlástól. Az Európai Környezeti Ügynökség szerepe döntőnek tekinthető az információk értékelésében és terjesztésében, a valós és az érzékelt kockázatok megkülönböztetésében és abban, hogy a környezetet, illetve a természeti erőforrások hasznosítását érintő döntések és intézkedések tudományos, valamint ésszerű alapjait megteremtse.

A társadalom motiválását illetően, a fő feladatok nem közösségi szintre hárulnak majd. A Bizottság a maga részéről a környezettel kapcsolatos tájékoztatással és tudatosságnövelési kampánnyal teljesíti információszolgáltatási kötelezettségeit.

A környezeti tudatosság fejlesztésében az oktatás fontosságát nem lehet eléggé hangsúlyozni, ennek az iskolai tantervek szerves részévé kell válnia, az oktatás minden szintjén és formájában.

A program környezetpolitikai prioritásai

A program számos környezeti kérdéssel foglalkozik: éghajlatváltozás, savasodás és légszennyezés, a természeti erőforrások kimerülése és a biodiverzitás csökkenése, a vízkészletek fogyása és szennyezése, a városi környezet romlása, a tengerparti területek pusztulása és a hulladékok kezelése. A szubszidiaritás elvének megfelelően, azokat a különösen komoly ügyeket tartalmazza, amelyek a közösség egészét érintik, vagy a belső piac zavartalan működése, a határokon áttérjedő hatások és a megosztott erőforrások, vagy az összetartozás folytán és amiatt, hogy ezeknek a környezet minőségére és a környezeti feltételekre a közösség majdnem minden régiójában lényeges hatásuk van.

A szubszidiaritás elvét szem előtt tartva, az alábbi tevékenységi területek kapnak elsőbbséget, hogy kézzelfogható javulást és változásokat lehessen elérni a program időszakában:

- fenntartható gazdálkodás a természeti erőforrásokkal: talaj, víz, természeti területek és tengerparti övezetek,
- a hulladékok integrált szennyezésmegelőzése és ellenőrzése,
- a nem megújuló energiahajtók fogyasztásának csökkentése,
- jobb közlekedési-szállítási irányítás, amely hatékonyabb és környezetvédelmi szempontból célszerűbb telepítési döntéseket és szállítási módokat foglal magában,
- egységes intézkedési csomagok az urbanizált térségek környezetminőségének javítása érdekében,
- a közegészség és a biztonság javítása, különös hangsúlyt helyezve az ipari kockázati tényezők felmérésére és kezelésére, a nukleáris biztonságra és a sugárzások elleni védelemre.

A programban kiválasztott célágazatok (interszektoralitás)

A program keretében öt célágazatot választottak ki, amelyekre különös figyelmet kell fordítani a megvalósítás során: *ipar, energetika, közlekedés, mezőgazdaság és turizmus*. Ezek azok az ágazatok, ahol a közösségnek különleges szerepe van, és ahol a közösségi megközelítés a leghatékonyabb szint azoknak a problémáknak a megoldására, amelyeket ezek az ágazatok okoznak. Ezeknek az ágazatoknak különösen jelentős hatásai vannak, vagy lehetnek a környezet egészére és — jellegükből adódóan — döntő szerepet játszhatnak a fenntartható fejlődés megvalósításában. A célágazatokra irányuló megközelítést úgy tervezték, hogy nemcsak a közegészség és a környezet védelmét, de maguknak az ágazatoknak a hasznát és fenntarthatóságát is szolgálja. (Ez a sokat emlegetett, úgynevezett „win-win” szituáció.)

Ipar

Míg a korábbi környezetvédelmi intézkedések inkább tiltó jelleget öltöttek, addig az új stratégia inkább a partnerségi szemléletre támaszkodik. Ez visszatükrözi azt az iparban és az üzleti világban egyre növekvő felismerést, hogy az ipar nemcsak jelentős részét okozza a környezeti problémáknak, de a megoldás részesévé is kell válnia. Az új megközelítés, főként az iparral folytatott párbeszéd megerősítésére, és megfelelő körülmények között, az önkéntes megállapodások és más önszabályozó formák ösztönzésére utal.

Energetika

A jövő kihívása annak a biztosítása lesz, hogy a gazdasági növekedés, a hatékony, biztonságos energiaellátás és a tiszta környezet összeegyeztethető célkitűzések legyenek.

A stratégia kulcselemei 2000-ig az energiahatékonyság növelése és a technológiai programok fejlesztése lesznek, a kevésbé szénvegyületekre épülő energiaszerkezet felé haladva, amely különösen a megújuló energiahajtásokat foglalja magában.

Közlekedés

A közlekedés létfontosságú tényező a javak és a szolgáltatások elosztásában, a kereskedelemben és a regionális fejlődésben. A közösség közlekedési ágazatában minden jelenlegi trend az egyre alacsonyabb hatékonysághoz, zsúfoltsághoz, szennyezéshez, érték- és idővesztéshez, egészségkárosodáshoz, életveszélyhez és általános gazdasági veszteséghez vezet. (Egyes szakértői becslések a közlekedéssel összefüggő externális költségeket az éves GDP 4-5%-ára teszik.)

A fenntartható mobilitás stratégiája az intézkedések olyan rendszerét igényli, amely tartalmazza:

- a területhasználat és a gazdaságfejlesztés jobb tervezését helyi, regionális, nemzeti és nemzetközi szinten,
- a közlekedés infrastruktúrájának és létesítményeinek jobb tervezését, irányítását és használatát; az infrastruktúra és a környezet valódi költségeinek a beruházási politikákba és döntésekbe, valamint a használó költségeibe való beépítését is,
- a tömegközlekedés fejlesztését és versenyhelyzetének javítását,
- a járművek és üzemanyagok folyamatos technikai fejlesztését; a kevésbé szennyező üzemanyagok használatának ösztönzését,
- a személyautók környezeti szempontból ésszerűbb használatának támogatását, beleértve a vezetési szabályok és szokások megváltoztatását.

Mezőgazdaság

A természeti környezet pusztulásán kívül komoly problémák jelentkeztek az árucikkek túlermelése és raktározása, egyes vidék elnéptelenedése, az EK költségvetése és a nemzetközi kereskedelem területein. (Az agrárcikkeket és a tágabb értelemben vett kereskedelmi megállapodásokat is figyelembe véve.) Ezért nemcsak környezeti szempontból kívánatos, de mezőgazdasági, társadalmi és gazdasági értelemben is fenntarthatóbb egyensúlyra kell törekedni a mezőgazdasági tevékenység, a vidékfejlesztés más formái és a környezet természeti erőforrásai között.

Turizmus

A szubszidiaritás elve és a megosztott felelősség gyakorlata szempontjából, a turizmus és a fejlődés összehangolása, a természeti és a kulturális értékek fenntartható egyensúlyának megteremtése elsősorban nem a közösség, hanem a tagállamok, a regionális és a helyi hatóságok, maga az idegenforgalmi ipar és az egyéni turisták szintjén megoldandó feladat.

A programban megjelölt három fő cselekvési irányvonal az alábbiakkal foglalkozik:

- az idegenforgalmi tevékenység diverzifikálása, beleértve a tömegturizmus jelenségének jobb kezelését és az idegenforgalom különböző formáinak ösztönzését,
- az idegenforgalmi szolgáltatások minősége, beleértve az információnyújtást, az idegenforgalmi tudatosság építését, valamint a látogatók irányítását és a létesítményeket,
- a turisták magatartásának befolyásolása, beleértve a tájékoztatási kampányokat, viselkedési kódexet és a közlekedési módok közötti választást.

A program megvalósítását szolgáló eszközök „arzenáljának” bővítése

A korábbi akcióprogramok szinte kizárólag jogszabályi intézkedésekre támaszkodtak. Ahhoz, hogy a jelenlegi trendekben és gyakorlatban lényeges változások következzenek be, az eszközök szélesebb skálájára van szükség. A program által javasolt eszközöket az alábbi négy nagy csoportra lehet osztani:

a) *A jogi eszközök* célja a közegészség és a környezetvédelem alapvető szintjeinek a meghatározása, különösen a nagy kockázattal járó esetekben, a szélesebb körű nemzetközi kötelezettségek megvalósítása, a belső piac integritásának megőrzéséhez szükséges közösségi szintű szabályok és szabványok biztosítása érdekében.

b) *A piaci alapú eszközök* célja a termelők és a fogyasztók érzékenységének felébresztése a természeti erőforrások felelősségteljes felhasználása, a szennyezés és a hulladék keletkezésének megakadályozása iránt, a külső környezeti költségek internalizálásával (gazdasági és pénzügyi ösztönzők és ellenőztönzők, polgári jogi felelősség alkalmazásán keresztül), valamint a megfelelő árképzésre irányuló törekvés, abból a célból, hogy a környezetbarát termékek ne szenvedjenek piaci hátrányt szennyező, vagy erőforrás-pazarló versenytársaikkal szemben.

c) *Horizontális támogatási eszközök*, amelyek jobb alap- és statisztikai adatokat, tudományos kutatást és technológiai fejlesztést foglalnak magukban, a jobb ágazati és területi tervezést, a lakosság/fogyasztók tájékoztatását és oktatását, valamint a szakoktatást és -képzést.

d) *Pénzügyi támogatási mechanizmusok*: a költségvetés azon területein kívül, amelyeknek közvetlen környezeti célkitűzései vannak, mint amilyen a LIFE, a strukturális alapok (nevezetesen az ENVIREG), jelentős összegekkel járulnak hozzá a környezet javítását célzó akciók finanszírozásához. Továbbá, a maastrichti csúcstalálkozón elfogadott új Kohéziós Alap célja, a környezet állapotának javítását szolgáló projektek közös finanszírozása Spanyolországban, Görögországban, Portugáliában és Írországban. Az új szerződés 130. r (2) cikkelye értelmében a környezetpolitikának magas szintű környezetvédelmet kell megcéloznia az elővigyázatosság és a megelőzés elvére alapozva, számításba véve a közösség régióinak különböző gazdasági, társadalmi és ökológiai helyzetét és azt, hogy a környezetpolitikának integrálódnia kell a közösség egyéb politikáinak kialakításába és megvalósításába. Ebben az összefüggésben biztosítani kell, hogy a közösség minden finanszírozási mechanizmusa, elsősorban a strukturális alapok, a lehető legfogékonyabbak legyenek a környezeti szempontok iránt, és a környezeti jogalkotással összhangban álljanak. Az új szerződés 130. s (4) cikkelyének értelmében a tagállamok felelősek a környezetpolitika finanszírozásáért és megvalósításáért.

A szubszidiaritás elve

A program összekapcsolja a szubszidiaritás elvét a megosztott felelősség tágabb értelemben vett koncepciójával. E koncepció nem annyira a cselekvés egy bizonyos

szinten történő kiválasztását jelenti, a többi szint kizárásával, hanem inkább a résztvevők és eszközök kombinációját helyezi előtérbe a megfelelő szinteken, anélkül hogy a kompetenciákat megkérdőjeleznék a közösség, a tagállamok, a regionális és a helyi önkormányzatok között.

A program megvalósításának és ellenőrzésének mechanizmusa

Eddig a közösség környezetvédelmi tevékenysége nagyrészt jogi megközelítésen alapult. Az ebben a programban kifejlesztett új stratégia már az összes gazdasági és szociális partner bevonását elengedhetetlenné teszi. A két megközelítés egymást kiegészítő jellege és hatékonysága együtt nagymértékben függ a partnerkapcsolat jegyében kialakuló párbeszéd szintjétől és minőségétől.

A Bizottság kezdeményezési jogával élve a program hatékony megvalósítására és ellenőrzésére a következő ad hoc párbeszéd-csoportokat hívja össze:

- *Konzultatív Fórum* — a vállalkozások, fogyasztók, szakszervezetek, szakmai és társadalmi szervezetek, a helyi és regionális önkormányzatok képviselőinek részvételével.
- *Megvalósítási Hálózat* — a közösség intézkedéseinek gyakorlati megvalósításában érintett megfelelő nemzeti hatóságok és a Bizottság képviselőiből áll. Az elsődleges célok: az információ- és tapasztalatcsere, valamint a közös álláspontok gyakorlati szintű kialakítása, a Bizottság felügyelete alatt.
- *Környezetpolitikai Felülvizsgálati Csoport* — a Bizottság és a tagállamok képviselőinek főigazgatói szintű részvételével, a kölcsönös megértés, a környezetpolitikáról és az intézkedésekről szóló véleménycsere előmozdítása érdekében.

A Bizottság jelentése az ötödik környezetvédelmi akcióprogram megvalósításáról

A program előirányozta, hogy három év múltán értékelni kell a megvalósításban elért haladást, ezért a Bizottság — az Európai Környezeti Ügynökség környezetiállapot-jelentésére alapozva — 1995 végén elkészítette előrehaladási jelentését (Progress Report).

A program rendelkezése és a Tanácsnak a programról hozott határozata szerint a Bizottság a két dokumentumban bemutatott elemzés alapján 1995 végén javaslatot tett az évszázad végéig követendő környezetpolitikai irányvonalra.

A jelentés a program által a környezetre gyakorolt hatások és a fenntartható fejlődés irányába tett előrelépés megállapítására törekszik, azon események és trendek fényében, amelyek a program elfogadása óta bekövetkeztek. A legfontosabb

események közé tartozik az Egyesült Nemzetek Környezet és Fejlődés Konferenciája (UNCED) 1992-ben rendezett Föld-csúcstalálkozójának kimenetele és annak legfőbb eredménye, az Agenda 21. Az Agenda 21-nek fontos hatása van a fenntartható fejlődés teljes folyamatára, az ötödik program az EU erre adott válaszában részét alkotja.

Egy másik fontos fejlemény volt az unió kibővítése három országgal: Ausztriával, Finnországgal és Svédországgal 1995. január 1-jén. Mint az Európai Gazdasági Térség (EEA) tagjai, ezek az országok már részt vettek az ötödik program folyamatában.

Egyéb fejlemények, amelyek befolyásolták a program megvalósítását, illetve azok a körülmények, amelyek között az előrehaladt, magukban foglalják a belső piac létrehozását, a Közép- és Kelet-Európában zajló változásokat és jelentős politikai kezdeményezéseket az EU-n belül, mint például: az 1994-ben megjelent a „Növekedés, versenyképesség és foglalkoztatás” című Fehér Könyv, a közös mezőgazdasági politika reformja, a közlekedésről szóló Fehér Könyv, a strukturális alapok programjának felülvizsgálata, a Kohéziós Alap létrehozása, a negyedik kutatási és fejlesztési program elfogadása és egyebek.

A környezetvédelem, a növekedés és a foglalkoztatás kérdései növekvő figyelmet követelnek meg, illetve már megtárgyalásra kerültek — többek között — a Fehér Könyvben, az esseni csúcstalálkozón, a gazdasági növekedésről és a környezetről szóló 1994. évi közleményben és az európai foglalkoztatásról szóló, 1995. évi jelentésben. Míg korábban negatív kapcsolatot feltételeztek ezek között a kérdések között, ma már felismerik a környezetszabályozó intézkedések munkahelyteremtő, illetve -megtartó lehetőségeit. A Fehér Könyv 10. fejezete, a fenntartható fejlődés felé haladás új perspektíváit tárja fel, és további megoldásokat keres, elsősorban a munkaerő- és a szociális költségek pénzügyi terheinek a természeti erőforrások árrendszerébe történő áthelyezésével összefüggően.

Az 1994. évi közbeső jelentés következtetése *óvatos optimizmust* tükröz. Kifejezte, hogy az ötödik program a fenntartható fejlődéshez való közeledés fordulópontját jelölte ki Európában, továbbá, hogy előrelépés történt ugyan, de néhány kulcsfontosságú kérdésben még nem sikerült eredményt elérni.

Az ötödik program felismerte, hogy a fenntartható fejlődéshez vezető út hosszú. A program közösségi szinten, a tagállamokban, az üzleti világban és az átlagpolgár szintjén kíván változásokat kezdeményezni a viselkedésben és a tendenciákban. A program azt is felismerte, hogy a közösségnek és állampolgárainak saját kezükbe kell venniük a felelősséget, és a megosztott felelősség alapján közös cselekvésre van szükség.

A program alapvető stratégiája a környezeti és egyéb politikák teljes integrációjának elérése, mégpedig a társadalom főbb szereplőinek, az ellenőrzés eszköztárának kiszélesítésében és elmélyítésében való aktív részvétele, valamint magatartásának változása révén, különös tekintettel a piaci eszközök szélesebb körű alkalmazására. Ezen célkitűzések tükrében kísérelte meg a jelentés a „fenntarthatóság felé” történő előrehaladás értékelését.

Az előrehaladási jelentés készítői szerint nem könnyű a megtett előrehaladás mértékét meghatározni. Tisztán mennyiségi értelemben a vállalt kötelezettségek mintegy 70%-ának a teljesítése történt meg 1995 végéig, azokon a területeken, ahol a program vezető szereppel ruházta fel az Európai Uniót. Nehezebb meghatározni, hogy a tagállamok és mások milyen mértékben teljesítették céljaikat. Meg kell jegyezni, hogy az ötödik program célkitűzéseit és cselekvési tervét — működési szempontból — nem határozták meg teljes pontossággal, és az intézkedéseket különböző szinteken irányozták elő. Még ennél is nehezebb a tevékenységek hatékonyságát értékelni a folyamat ilyen korai szakaszában. Minőségi szempontból értékelve a jelentésből eredő következtetések a fejlődés sokféle különböző formáját igazolják, de még nagyon sok tennivaló maradt a fenntarthatóság eléréséig, amelyeket a megszerzett tapasztalatokra alapozva kellene véghezvinni.

Az egyes célokhoz, témákhoz és eszközökhöz kapcsolódó következtetéseket a jelentés megfelelő részei tartalmazzák. Ezek között számos általános tendencia figyelhető meg.

A környezeti szempontok integrálása a különböző célágazatokban előrehaladt, de eltérő sebességgel. Míg a környezeti szempontok beépítése általában a legelőrehaladottabb a *feldolgozóiparban*, ahol már 20 éve létezik törvényi szabályozás, és ahol a gazdasági előnyök gyorsan megmutatkoznak, addig az előrelépés a legkevesbé szembeütő a *mezőgazdaságban* és a *turizmusban*, pontosan ellentétes okok miatt. Egyrészt a közös mezőgazdasági politika olyan rendszer, amelyet akkor helyeztek működésbe, amikor az élelmezés biztonságának igénye kiemelkedő fontosságú volt Európában, amelybe nehéz egy alapvetően új irányvonalat bevezetni, és amelytől a természet megőrzésének a feladata többnyire el volt szigetelve. Másrészt, a turizmus nagymértékben fragmentált és sokoldalú ágazat, amelyben gazdasági és egyéb érdekek sokaságának kell megfelelni, mielőtt a változás hatásai érezhetővé válnak. A *közlekedés* terén a problémák felismerése erősödik. Haladás történt a járművek károsanyag-kibocsátásának, az üzemanyag minőségének és a technológia fejlesztésének terén, a gépjárműállomány általános növekedése azonban ellentételezi a fejlődést. Az energiaszektorban — bár a környezet a probléma és a megoldás részét is alkotja egyszerre, és léteznek hatékony eszközök a változás előidézéséhez — hiányzik az ösztönzés a fenntarthatóbb megközelítés irányában történő elmozduláshoz. Az utóbbi két szektorban előrelépés történt az elszigetelt problémák kezelésének terén, de nehéznek bizonyult az összetettebb problémák megközelítése.

A program sajátos témáira vonatkozólag számos területen előrelépés történt a megfelelő irányban (ahogy azt az Európai Környezeti Ügynökség aktualizált környezetállapot-jelentése alátámasztja): az ózonréteget lebontó anyagok, a nehézfém- és kén-dioxid-kibocsátás csökkentése, a természetvédelem, a felszíni vizek minősége, az ipari kockázatok és a hulladékok kezelésének terén. A Bizottság szerint különleges figyelmet kell most fordítani az éghajlatváltozás és savasodás,

a városi problémák — ideértve a levegőtisztaság, a zaj és a hulladék kezelésének hatékony megközelítését —, valamint a felszín alatti és a felszíni vízkészletek átfogó stratégiájának kidolgozására.

A környezetpolitikai eszközkészlet szélesítése az előirányozottnál nehezebbnek bizonyult. Az ötödik programig a környezetpolitika túlnyomórészt a problémák jogszabályokkal történő „megválaszolását” jelentette. Míg ez a megközelítés megfelelt egyes esetekben, nem bizonyult teljes mértékben hatékonynak, és felmerült a jogszabályok egyszerűsítésének és egységesítésének igénye. A jogi szabályozás segített megoldani bizonyos problémákat, de magával hozta ugyanakkor azt a felismerést, hogy egyes kérdéseket nem lehet ilyen módon sikeresen kezelni. Azok egyéb eszközöket igényelnek az „utasíts és ellenőrizz” típusú megközelítés kiegészítésére.

A jogszabályok alkalmazásának gyakorlata vezetett annak a nézetnek a kialakulásához, hogy sok érintett probléma olyan szoros összefüggésben áll egymással, hogy — néhány esetben — olyan átfogó megközelítésre lenne szükség, amely a probléma minden szempontját lefedi, és amely jobb megoldást nyújtana, mint az önálló rendelkezések halmaza. A legutóbbi környezetvédelmi jogszabályok már ezt a megközelítést alkalmazzák. A modellt az *integrált szennyezés ellenőrzéséről* szóló *direktíva* alkotja, amely az ipari kibocsátásokat egészében, nem pedig önálló környezeti elemeken keresztül próbálja szabályozni.

A Bizottság a piaci alapú eszközöket tekinti a jövőbeni tevékenység legfontosabb eszközcsoportjának. Ennek ellenére nagyon csekély előrehaladás történt a piaci eszközök fejlesztésében az EU szintjén, bár néhány tagállam sikeres tapasztalatokat szerzett e téren (lásd ezekre az OECD különböző kiadványait a „zöld adók” alkalmazásáról). Általános problémának bizonyult azon keretek egyértelmű meghatározásának nehézsége, amelyeken belül működésük a belső piac megzavarása nélkül biztosítható. Az 1992. évi javaslat az energia/CO₂-adó bevezetésére erre nagyon világos példát szolgáltat. A megoldás azon keretek megteremtése lehetne, amelyek lehetővé teszik a tagállamok számára hasonló intézkedések bevezetését ott, ahol ez szükséges.

Bár történtek pozitív lépések a környezeti szempontok megfelelőbb integrálására a közösség pénzügyi támogató mechanizmusaiba, a nem fenntartható megközelítések elkerülése érdekében folyamatosan szükség van az ilyen támogatások hatásainak jobb elemzésére.

A környezeti problémákra adandó kifinomult válaszok iránti fokozódó igény, a jogszabályok növekvő száma és azok fejlődése, a felhasznált eszközök számának bővülése és sok kérdés globálissá válása szükségessé teszi a korábbiaknál hatékonyabb megvalósítási struktúrák kialakítását. Szükséges azon adatok összegyeztethetőségének és összehasonlíthatóságának biztosítása, amelyeken a jogi szabályozás és egyéb tevékenységek alapulnak, hogy ugyanazon problémák azonos elbírálás alá essenek. Ez vált az Európai Környezeti Ügynökség központi feladatává, a tagállamok támogatásával.

Történt némi előrelépés a környezeti szempontoknak és a fenntartható fejlődésnek az EU kutatási és technológiai fejlesztési politikájába és tevékenységeibe való integrációja terén. Többet kell azonban tenni a környezeti és a kutatási politikák közötti kapcsolatok kiépítése és megerősítése érdekében.

A három stratégiai csoport (a Környezetpolitikai Felülvizsgálati Csoport, az Általános Konzultációs Fórum, és a Megvalósítási Hálózat), amelyeket — a politika végrehajtásának segítése céljából — az ötödik program hozott létre az EU, a tagállamok és egyéb szervek képviselőinek közös részvételével, komoly előrelépést jelentett. Minden tagállamban megtalálhatók a konzultáció és az együttműködés párhuzamos struktúrái. A három csoport közös célja az ötödik program megvalósítási folyamatának támogatása, a cselekvés előkészítésétől a teljesítésig és az érvényesítésig. Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy pozitív szerepet játszanak nemcsak magában a folyamatban, hanem annak elfogadásában is a csoportok által — amelyeket a hálózat tagjai képviselnek — és így végső soron a lakosság egésze által.

Korábbi tapasztalatok bizonyítják, hogy rendkívüli helyzetben az akciók koherenciája EU-szerte erősebbé válik, a tudatosság növelése érdekében, és koordináltabb formában erősíti tovább a *közös felelősség* fogalmát. Mindenekelőtt az állampolgároknak kell látniuk a folyamat fontosságát és jelentőségét. Ahol ez a jövőben fontossá válhat, az a *város és környezete*, amely a fenntarthatóság elérésének sok nehézségét tükrözi, és amely esetben lehetőség van a városi és a területhasználati problémák összefüggőbb, koordináltabb megközelítésére, beleértve egy horizontális, területi megközelítést is.

Annak érdekében, hogy a fenntarthatóság felé haladás folyamata sikeres legyen, a tudatosság szintjének növelésére van szükség, ami a tények és a különböző cselekvések hatásainak alaposabb közlése révén érhető el. A hatóságokon kívüli résztvevők fontos szerepet játszanak ebben a folyamatban.

Nemzetközi szinten az EU-nak jelentős változásokat kellett figyelembe vennie, és fel kellett ismernie vezető szerepét a nemzetközi környezeti kérdésekben, ami a globális és helyi szinten kezelendő kötelezettségek növekedéséhez vezet.

1992 óta három különböző folyamat alakította a nemzetközi színteret: az UNCED nyomon követése, Közép- és Kelet-Európa határainak megnyitása, valamint az uruguayi forduló által létrehozott Világkereskedelmi Szervezet (WTO). Az UNCED döntő fontosságú a fenntartható fejlődéshez szükséges nemzetközi lendület biztosítása szempontjából. Közép-Kelet-Európának fontos környezeti dimenziója van azon problémák miatt, amelyekkel a régió szembesül, valamint ezek közösséget érintő hatásai és a lehetséges csatlakozás miatt. A WTO pedig felismeri a környezet és a kereskedelem közötti növekvő összefüggést.

Az átalakulás nyomán az unió új és erősebb szerepet kapott: jelenleg egyre inkább közvetítő szerepet tölt be, a fejlődő országok csoportjával folytatott (G-77) párbeszéd legfőbb résztvevője, összefogva a tagállamokat és a világ közösségét.

Az átalakulás másik hatása a környezetpolitika egyensúlyának megváltoztatása a prioritások felborítása révén, átfogóbb megközelítést kényszerítve ki a konkrét témákkal kapcsolatban (ilyenek az UNCED keretében tárgyalt szociális és kereskedelmi kérdések). A harmadik hatás bizonyos új feladatcsoport létrehozásából adódik, amely Közép- és kisebb mértékben Kelet-Európa, valamint a Független Államok Közössége környezeti problémáinak formájában jelentkezik. Hasonló fontosságú új gócpont van kialakulóban a Baltikum és a Földközi-tenger térségében.

Az Európai Unió környezetpolitikájának prioritásai és a szabályozás várható tendenciái

Az Európai Bizottság az ötödik környezetvédelmi akcióprogram megvalósítását értékelő előrehaladási jelentés elfogadása után, 1996 januárjában közleményben határozta meg a következő időszak prioritásait és az eszközrendszer továbbfejlesztésének fő irányait. A Bizottság megállapította, hogy a folyamatok felgyorsítására, az ötödik programban megfogalmazott feladatok hatékonyabb végrehajtására van szükség.

A közlemény megerősítette elkötelezettségét az ötödik akcióprogramban lefektetett megközelítés és stratégia iránt.

Új fejlődési modell körvonalai

A „Növekedés, versenyképesség és foglalkoztatás” címmel 1994-ben kiadott Fehér Könyv új fejlesztési modell szükségességét fogalmazza meg a következő évszázadra. E sokat hivatkozott dokumentum világosan megállapítja, hogy a mostani fejlődési pálya az Európai Unióban, az emberi és a természeti erőforrások hasznosításában, negatív egyensúlyt eredményezett. Ezt a gazdasági modellt a humán erőforrások alacsony, míg a természeti tőke túlzott használata jellemzi, és ezek együttesen az életminőség degradálódásához járulnak hozzá.

A munkaerő megfelelő hasznosítását az elmúlt évtizedekben nem ösztönözték megfelelően. A humán erőforrások tőkével történő helyettesítése sok esetben az energia- és nyersanyag-felhasználás növekedésével járt együtt, ami a környezeti erőforrások túlhasználatához vezetett. Az elmúlt több mint két évtizedben, különösen a „Növekedés határai” című Római Klub-jelentés megjelenése óta, egyre inkább nyilvánvalóvá vált, hogy a természeti erőforrások nem állnak kimeríthetetlen mennyiségben rendelkezésre. Mivel a piaci árak nem integrálják megfelelő módon a természeti erőforrások korlátozott elérhetőségét, azok „kizsákmányolása” rendszeressé vált. Ez a helyzet egy új fejlődési modell keretében nem tartható fenn tovább, elsősorban a következő okok miatt:

- a múltban bekövetkezett környezeti károk elhárítása egyre növekvő ráfordításokat igényel,
- a környezeti erőforrások korlátozott elérhetősége és minőségének megőrzése óriási terheket ró a következő generációk vállára, így gátjává válhat a hosszú távú gazdasági-társadalmi fejlődésnek,
- előrevetítve a jelenlegi termelési és fogyasztási trendeket, a Föld ma rendelkezésre álló erőforrásainak tízszeresére lenne szükség a jövőben; ez komoly elosztási (és biztonsági) konfliktusokat hordozhat magában globális szinten, különösen Észak–Dél dimenziójában.

A környezetminőség romlásával kapcsolatos problémák jelentős, azonban sok esetben rejtett jóléti veszteségeket eredményeznek. Kutatások bizonyítják, hogy például a közlekedési-szállítási rendszer önmagában legalább a GDP 3–4%-át elérő externális költséget jelent a környezetszennyezés, a balesetek és a forgalmi zsúfoltság következtében.

Az energia kérdése kulcsszerepet játszik az új fejlődési modell kialakításában. Annak ellenére, hogy a „technológiai optimizmus” sok problémát képes volt eddig megoldani, az energiaforrásokat is úgy kell tekinteni, hogy nem állnak korlátlanul rendelkezésre. A meg nem újuló energiaforrások felhasználásakor pedig különösen figyelembe kell venni azokat az externális költségeket, amelyek az éghajlatváltozással, a környezet savasodásával, az egészségi károkkal, az atomerőművi hulladékok elhelyezésével függnek össze.

Az Európai Unió új gazdaságfejlesztési modelljének választ kell adnia arra a klasszikus dilemmára, *hogyan csökkenthető a környezet terhelése és igénybevétele az életminőség egyidejű javításával*. Ehhez nyilvánvalóan ki kell törni abból Schumacher által ördögi körnek nevezett gazdaságfilozófiából, amely a gazdasági növekedést az azzal együtt járó környezetszennyezéssel „házasítja”.

Ahhoz, hogy a gazdaság és a környezet között pozitív összekapcsolódás alakuljon ki, a tiszta technológiák egyre szélesebb körű alkalmazására lesz szükség. Az új, integrált technológiai korszak a környezeti erőforrások sokkal alacsonyabb szintű igénybevitelét kell hogy jelentse (Faktor–4; Faktor–10):

- ez a termékek kisebb erőforrásigényével fog együtt járni (javuló energiahatékonyság, kevesebb nyersanyag-felhasználás),
- megnövekszik a termékek felhasználásának élettartama, ez vonzóbbá teszi a javítási-karbantartási tevékenységeket, amelyek új munkahelyeket teremthetnek,
- jelentősen felértékelődik a nyersanyagok és a termékek újrafelhasználása és újrafeldolgozása,
- javulnak a folyamattechnológiák hulladékminimalizálással, víztakarékossággal stb.

Az új, tiszta technológiák alkalmazása jelentősen megnöveli a gazdaság tőke-készletének folyamatos megújuló képességét, és új szakmák, munkahelyek létre-

hozását vonja maga után. A megelőző típusú, aktív környezetpolitika kettős haszonnal járhat; egyrészt sokkal kevésbé költséges hosszabb távon, mint az ex post („tűzoltás”) jellegű megoldások, másrészt számottevő másodlagos hasznokat jelenthet az Európai Unió számára az egyre élesedő globális versenyben:

- a versenyképesség növelése az erőforrások optimálisabb hasznosításával,
- a nyersanyag- és energiaimport-függőség csökkentése, amely gazdaságstratégiai és biztonságpolitikai szempontból egyaránt rendkívül fontos.

Többsebességes környezetpolitika és az utolsó bővülés vonatkozásai

Politikai elemzők egyre többet írnak arról, hogy vajon az Európai Unió környezetpolitikája két- vagy többsebességes lesz-e a jövőben? Ausztria, Finnország és Svédország 1995. január 1-jén bekövetkezett csatlakozása az Európai Unióhoz középpontba helyezte a nemzeti környezetvédelmi szabályozások és szabványok eltéréseinek problémáját. Ezt az alapvető harmonizációs dilemmát a kormányközi konferencia is megvitatta a teljes jogú és társult tagok gazdasági konvergenciája, illetve környezetpolitikai közeledése metszetében.

Ausztria, Finnország és Svédország a csatlakozási tárgyalássorozat során és a csatlakozási okmányban is erőteljesen képviselte azt az álláspontját, hogy az Európai Uniónál szigorúbb környezetvédelmi előírásait nem engedik „felpuhítani”. Több EU-döntéshozó és -szakértő úgy véli, hogy a környezetpolitikában is elkerülhetetlen a kétsebességes megközelítés, hiszen a jelenlegi tagországok is legalább három csoportot képeznek környezetpolitikai teljesítményük alapján, nem is beszélve a jövőbeni kelet- és közép-európai kibővülésről.

A jelenlegi tagok többsége között konszenzus van a tekintetben, hogy *szigorúbb környezetvédelmi előírásokat alkalmazzanak*, ezek azonban csak nagyon hosszú távon reálisak a „jelöltek” túlnyomó része számára. Ez a tendencia — az egységes piac kialakítására vonatkozóan — azt a problémát veti fel, hogy a magasabb környezetvédelmi határértékek és szigorúbb előírások kereskedelmi korlátokat jelenthetnek az alacsonyabb mértékeket alkalmazó országok számára. A kelet- és közép-európai országokat is gyakran éri — ha nem is nyíltan — az ún. öko-dömping vádja, vagyis hogy termékeik olcsósága a „puhább” környezetpolitikával is magyarázható.

A legutóbbi kibővülési körben bekerült, fentebb már említett három ország csatlakozási tárgyalásai során kiemelt figyelmet kapott a környezetpolitika. Magyarország csatlakozási és tárgyalási stratégiájának kialakításához talán nem lényegtelen röviden áttekinteni az új tagországok környezetpolitikai prioritásait, amelyeket természetesen az Európai Unión belül is érvényre akarnak juttatni.

Ausztriában hagyományosan magasabb környezetvédelmi szabványokat és szigorúbb előírásokat alkalmaznak, mint az Európai Unióban. Ezért Ausztria a

csatlakozási tárgyalások során a következő fő területeket nevezte meg környezetpolitikai prioritásként:

- az Ausztrián keresztül menő nehézgépjármű-forgalom csökkentése, elsősorban a kombinált közlekedési módokat ösztönzésével,
- a veszélyes anyagok forgalomba hozatala és használata,
- a veszélyes anyagok minősítése, címkézése és osztályozása,
- az ózonkárosító anyagok felhasználásának korlátozása,
- a veszélyes hulladékok határokon át történő szállítása és kezelése,
- az üzemanyagok ólomtartalmának jelentős mértékű csökkentése.

A tárgyalássorozat végén a csatlakozási memorandum megfogalmazásakor az úgynevezett „harmadik megoldást” alkalmazták, egyfajta sajátos kompromisszumként. Ausztria átmenetileg — négy évig — fenntarthatja magasabb környezetvédelmi előírásait, míg az Európai Unió kötelezettséget vállalt arra, hogy felülvizsgálja jelenlegi szabályozását, és azt lehetőleg magasabb szintre emeli. Ausztria két évet kapott arra, hogy áttekintse a veszélyes hulladékok szállításával és a gázolaj kéntartalmával kapcsolatos szabályozását, és 11 évben egyezett meg az Európai Unióval a nehézgépjármű-forgalom határon történő korlátozásának életbeléptetésében.

Ausztria nem adott konkrét cél- és prioritáslistát az ötödik környezetvédelmi akcióprogram időszzerű felülvizsgálatára vonatkozóan. Ugyanakkor két területen régóta ismertek — a minden nemzetközi fórumon következetesen hangoztatott — osztrák környezetpolitikai prioritások. Először is, Ausztria nem ért egyet azzal az európai uniós környezetstratégiával, amely az üvegházhatású gázok (elsősorban a szén-dioxid) csökkentését újabb atomerőművek építésével érné el. A társult országok jelentős része számíthat arra, hogy ezt a konzekvens környezet- és biztonságfilozófiai megközelítést Ausztria mint EU-tag elő fogja hozni a tárgyalások menetében.

Másik nagyon lényeges momentum, hogy Ausztria az átlagosnál erősebben és „harcosabban” támogatja a környezetvédelmi szempontok beépítését más politikák kialakításába. Ennek megfelelően a jövőben is komolyan ösztönözni fogja az integráció, mint az egyik legfontosabb környezetpolitikai alapelv, érvényre juttatását.

Finnország szempontjai eltérőek voltak a csatlakozási tárgyalások során, mivel kisebb különbségek voltak az európai uniós és a finn környezetvédelmi szabályozás között. Finnország keményen ragaszkodott a tüzelő- és üzemanyagok kéntartalmának szigorúbb szabályozásához, a halállományát és jelentős erdőterületeit veszélyeztető környezetsavasodás miatt. Érdekes konfliktusként jelentkezett a tárgyalások folyamatában az atomerőművi hulladékok importjának megtiltása Finnország részéről, amely ellentétes volt az Európai Uniónak az áruk szabad mozgását kimondó alapelvével. Végül Finnországnak sikerült elérnie, hogy a tagországok közös nyilatkozatot írtak alá arról, hogy minden tagállam maga döntheti el, hogy engedélyezi-e a nukleáris hulladék importját, vagy sem.

Svédország is számos területen szigorúbb környezetvédelmi szabályozással rendelkezik, mint az Európai Unió, ezek a következők:

- a személygépjárművek kipufogógázainak szabályozása,
- a veszélyes anyagok minősítése és osztályozása,
- az ózonréteget károsító anyagok használatból történő kivonásának szabályozása,
- egyes növényvédő szerek használatának szabályozása a mezőgazdaságban.

Svédország a csatlakozási tárgyalások során, és azután is, világosan azt a szándékát fejezte ki, hogy a környezetpolitikát — a közösségi politikákon belül — kiemelt hangsúllyal kívánja kezelni. A svéd környezetpolitikai prioritások a közösségen belül a következő fő területekre terjednek ki:

- A környezet savasodása és az éghajlat változása; mindkét területen hatékonyabb intézkedéseket kívánnak, különös tekintettel a kén- és nitrogén-oxidok kibocsátásának jelentős mértékű csökkentésére. Ebből következően, Svédország számára a határokon áttérjedő légszennyezés csökkentése hangsúlyos környezetdiplomáciai prioritás.
- A vegyi anyagok megfelelő kezelése; Svédország számára a vegyi biztonság szabályozásában az elővigyázatosság elvének következetes érvényesítése rendkívül fontos. A veszélyes vegyi anyagok által okozott kockázatok minimalizálása terén a helyettesítés elvét követik.
- Környezeti szempontú terméktervezés; Svédország szabályozást léptetett életbe a termelő felelősségéről a csomagolóanyagok, a hulladékpapír és a gépkocsi-gumiabroncsok vonatkozásában, annak érdekében, hogy ösztönözzék a környezetkímélőbb erőforrás-gazdálkodást. Svédország messzeemenően támogatja az Európai Unió ambíciózus terveit az ökológiai szemléletű terméktervezés területén. Továbbá serkenteni szeretné a különböző hulladékok minimalizálására, újrahasznosítására és újrafeldolgozására vonatkozó közösségi politika kialakítását.

A fenti példák alapján leszűrhető az a tanulság, hogy a csatlakozni szándékozó országok külön-külön is — tekintettel politikai, gazdasági, társadalmi és ökológiai sajátosságaikra — megfogalmazhatják sajátos környezetpolitikai érdekeiket és prioritásaikat. A környezetpolitikai fejlődési trend azonban egyre inkább a közös politika és szabályozás szigorodásának irányába mutat, és ez természetesen óriási kihívást jelent — hosszabb távon is — a kelet-és közép-európai társult országok számára.

Felhasznált irodalom

Agenda 2000. Communication for a Stronger and Wider Europe. Strasbourg, 15 July 1997.

L. Brinkhorst, az Európai Parlament tagjának előadása az Európai Unió keleti bővüléséről. Brüsszel, 1997. október 28.

C. Callies: Toward a European Environmental Constitutional Law. *European Environmental Law Review*, April 1997, 113–120. pp.

Commission of the European Communities: *Progress Report on the implementation of the European programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development.* („Towards Sustainability”), Brussels, 1996, COM (95) 624 Final, 152. p.

M. Enthoven, a DG–XI főigazgatójának előadása az Európai Unió környezetpolitikájának várható tendenciáiról a salzburgi szemináriumon, 1997. szeptember 16.

Growth, Competitiveness, Employment: *The Challenges and Ways Forward into the 21st Century.* White Paper, European Commission, 1994, Luxembourg, 167. p.

Hargitáné–Izickné–Paláncsai (szerk.): *Európa Zsebkönyv.* Budapest, 1995, 274. p.

S. Johnson–G. Corcelle: *L'autre Europe verte: la politique communautaire de l'environnement.* Brussels.

L. Kramer: *Focus on European Environmental Law.* Sweet and Maxwell, 1992, London, 321. p.

M. Smith: Brussels in environmental clampdown. *Financial Times*, 18–19 October 1997.

A. Stern: *Environment in Europe: New Policies and the Greening of Industry.* 1995, Club de Bruxelles, 139. p. + Annexes

A. Stern: *Environment: New European Policies for 1996–2000.* 1996, Club de Bruxelles, 139. p.

„Towards Sustainability”: a European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development. 1992, Luxembourg.

G. Vonkemann: International Cooperation: the European Union. In A. Blowers–P. Glasbergen (eds.): *Prospects for Environmental Change.* 1996, Heerlen, Open University, 105–134. pp.

K. Wieringa: Environment in the European Union. *Report for the Review of the Fifth Environmental Action Programme*, 1995, European Environment Agency, Copenhagen, 151. p.

Légszennyező anyagok hazai és európai kibocsátása

Bevezető

A levegő az egyik legfontosabb környezeti közeg. Összetétele meghatározza a fotoszintézist és általában a növények tápanyagfelvételét, valamint lehetővé teszi a légzést és az égés segítségével történő energiatermelést. Alapvető szerepet játszik a legfontosabb környezeti elemegyüttes, az éghajlat kialakításában. Az ipari forradalom óta — a légkör összetételének szabályozásában — az emberi tevékenység is egyre intenzívebbé válik. Egyre jelentősebb a légszennyeződés mértéke, amely először a városokban, majd később szárazföldi és globális léptékben is elterjedt. Adott helyen, területen a levegő minősége (szennyezettsége) a helyi, regionális és globális légszennyező források, az orográfiai viszonyok, illetve a légkör állapotának a függvénye. A helyi és regionális (kontinentális) légszennyeződést azok az anyagok határozzák meg, amelyek légköri tartózkodási ideje viszonylag rövid, általában nem hosszabb, mint tíz nap. Ezzel szemben, a globális, az egész légkörre kiterjedő légszennyeződésért a hosszú tartózkodási idejű szennyező gázok a felelősek. A *helyi (lokális) légszennyeződésben* alapvető szerepet játszanak azok az *elsődleges légszennyező anyagok*, amelyek közvetlenül a kibocsátó forrásokból kerülnek a levegőbe, de ott viszonylag gyorsan másodlagos légszennyező vegyületekké alakulnak át. A *regionális (kontinentális) légszennyeződést elsősorban a másodlagos*, a levegőben fizikai és kémiai átalakulással keletkező *vegyületek okozzák*. Regionális légszennyeződést okoznak — ezenkívül — azok az aeroszol részecskék is, amelyek elsődleges anyagoknak tekinthetők, kicsiny méretük miatt azonban a levegőben viszonylag nagy távolságokra eljutnak. Ebbe a csoportba az ólom-, kadmium- és általában a különböző fémeket tartalmazó részecskék tartoznak. Végül a hosszú tartózkodási idejű, *üvegház-hatású gázok alkotják a globális léptékű légszennyezőket*. Ezek a gázok az éghajlat melegekedését okozzák, illetve a légkör magasabb rétegeiben, az ún. sztratoszférában, részt vesznek az ózon kivonásában.

A nagyléptékű légszennyeződés alapvető oka, hogy a légkör a legmozgókönyebb, legdinamikusabb környezeti szféra, ahol az egyes anyagok gyorsan elkeverednek és hatásukat a forrásoktól távol fejtik ki. A hatások okainak felismerése, a hatás kiváltásában szerepet játszó források felderítése ezért sokszor nem

könnyű feladat. Ehhez speciális mérésekre, illetve modellszámításokra van szükség. Az 1. táblázat a különböző típusú légszennyeződések léptékét, valamint környezetre gyakorolt káros hatásait foglalja össze.

1. táblázat

Légszennyeződések és hatásai

Típus	Lépték	Tipikus anyagok	Környezeti hatások
Lokális	< 20–25 km	kén- és nitrogén-oxidok, szerves anyagok	egészségügyi hatások, műemlékek károsítása
Regionális/kontinentális	25–kb. 3000 km	kén- és salétromsav, ózon, nehéz fémek	savasodás, fémek ülepedése, oxidáció
Globális	> 3000 km	üvegházhatású gázok, freonok	globális felmelegedés, ózonlyuk

A fenti táblázat második oszlopában lévő adatokból következik, hogy a légszennyeződés, a helyi problémáktól eltekintve, nem egy-egy ország belügye, hanem nemzetközi kérdés. A szennyező anyagok a levegővel együtt, az országhatárokon keresztül egyik országból a másikba vándorolnak. Ebből következik, hogy regionális, illetve globális léptékű *levegőtisztaság-védelem csak nemzetközi összefogással lehetséges*. Nem véletlen tehát, hogy az utóbbi években a légszennyező anyagok kibocsátását szabályozó *nemzetközi egyezmények száma szaporodik*. Az egyes országok nemzetközi megítélése egyebek mellett ma már attól is függ, hogy ezeket az egyezményeket milyen mértékben tartják be, illetve milyen mértékben felelősek más országok levegőjének és az egész légköri környezetnek a szennyeződéséért. A már elfogadott egyezmények kialakításában az *Európai Unió* országai példamutató szerepet játszottak, illetve játszanak. Minden, az unióhoz csatlakozni kívánó országnak alapvető érdeke ezért a nemzetközi környezetvédelmi egyezmények betartása, valamint a nagyléptékű légszennyeződést okozó anyagok kibocsátásának csökkentése. Ugyanakkor minden ország saját, jól felfogott érdeke, hogy a lokális légszennyeződést is megfelelő határértékek alatt tartsa. A légszennyező anyagok emissziója természetesen az adott ország gazdaságának függvénye. Az energiatermelés, valamint az ipar, a közlekedés és a mezőgazdaság szerkezete és hatékonysága a kibocsátás meghatározója. *A környezetvédelem tehát összefügg az ország jövőjét meghatározó legfontosabb gazdasági kérdésekkel*. Olyan fejlesztésre van szükség, amely nemcsak a gazdaság hatékonyságát növeli, hanem egyúttal lehetővé teszi az anyag- és energiatakarékos környezetbarát technológiák bevezetését és alkalmazását. Jövőnk tehát nagymértékben függ a gazdasági termelés és a környezetvédelem elvárásainak összehangolásától.

Remélhető, hogy a bemutatott anyag megkönnyíti a jelenlegi magyarországi helyzet elemzését, a szükséges feladatok kijelölését és végső soron adalékokat szolgáltat az EU-val folytatandó magyar környezetvédelmi tárgyalások sikeréhez.

Nemzetközi egyezmények a légszennyezés féken tartására

A légszennyeződéssel kapcsolatos problémák először mindig lokális léptékben jelentkeznek. Ezek megoldása ezért általában helyi (városi, ipartelepi) levegőtisztaság-védelmi intézkedéseket igényel. A megoldások keresése ezért nyilvánvalóan az adott ország feladata. A környezeti károk egy idő után más aspektusból, nagyobb, így regionális, majd globális léptékben is jelentkeznek. Ezek csökkentése, esetleg kiküszöbölése már nem egy-egy ország, hanem több, a globális szennyeződésnél az összes ország feladata. A káros hatásokat előidéző kibocsátások mérséklése ezért nemzetközi egyezményeket, pontosabban nemzetközi környezeti szabályozást igényel. Ez az igény a kontinentális hatások esetén (pl. savas ülepedés) nyilvánvaló, hiszen az egyik országban kibocsátott anyagok más országokban is károkat okoznak: jelentős a különböző légköri anyagok áramlása az országhatárokon keresztül. Ez a felismerés vezetett az 1972. évi *stockholmi konferencia* összehívásához, majd később az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága által irányított európai program, az EMEP (*European Monitoring and Evaluation Network*) létrehozásához. A hetvenes évek eleje után egyre inkább nyilvánvalóvá vált, hogy az emberi tevékenység a légkör összetételét globális méretekben is befolyásolja. Ennek következtében a *Rio de Janeiro-i 1992. évi nemzetközi konferencia* már globális kérdésekkel, így az üvegházhatású gázok légköri kibocsátásának kérdésével is foglalkozott. Közben egyre elfogadottabb gyakorlattá vált, hogy az országok nemzetközi megítéléséhez az is hozzátartozik, hogy egy-egy ország más országok levegőminőségének alakításában milyen szerepet játszik, illetve milyen mértékben járul hozzá a légkör egészének elszennyezéséhez. A légszennyeződéssel kapcsolatos nemzetközi egyezmények létrehozásában az Európai Unió országai mindig kezdeményezőleg léptek fel, fontos szerepük volt a jelenlegi egyezmények megalkotásában. Kézenfekvő ezért, hogy minden, az EU felé orientálódó országnak ebből a szempontból is közelednie kell azokhoz a nemzetközi normákhoz, amelyeket a nyugat-európai országok ma már természetesen tartanak.

Célunk, hogy a legfontosabb üvegházhatású gáz (szén-dioxid), illetve két regionális (kontinentális) szennyezőanyag-csoport, a kén- és nitrogén-oxidok kibocsátásán keresztül megvizsgáljuk a hazai levegőkörnyezeti helyzet alakulását, és ezt összehasonlítsuk néhány nagyobb, illetve kisebb EU-ország megfelelő paraméterével. A vizsgálatot természetesen behatárolta, hogy a szükséges adatok milyen mértékben állnak rendelkezésre. Az adatok részletes, összehasonlító elemzését ezért elsősorban az 1990–1991. évekre végezzük el. Amennyiben ez lehetséges (kén- és nitrogén-oxidok) a vizsgálatban 1995–1996-os adatokat is felhasználunk. Végül egy-két megjegyzést teszünk más fontos légszennyező anyagokról, amelyek vagy szerepet játszanak a kén- és nitrogén-oxidok légköri ciklusának alakításában (illékony szerves vegyületek), vagy hozzájárulnak a regionális léptékű szennyeződések hatásainak fokozásához (nehéz fémek).

A szén-dioxid kibocsátása

A szén-dioxid antropogén kibocsátása a közepes földrajzi szélességeken a fosszilis tüzelőanyagok felhasználásához, jóval kisebb mértékben a cementgyártáshoz kapcsolódik. Pontosabban, a cementgyártás részesedése kb. 2,5% körül mozog. Energiatermelésnél a szén-dioxid-kibocsátás, a tüzelés technológiája mellett, a felhasznált tüzelőanyag jellegének a függvénye. Így 1 EJ (EJ: exajoule = 10^{18} joule) energia létrehozásakor, földgáz esetén, átlagosan 13,7 Mt (millió tonna) CO_2 -C (szénben kifejezett szén-dioxid) kerül a levegőbe, míg olaj-, illetve széntüzelésnél 19,2 Mt, illetve 23,8 Mt a megfelelő érték. (Forrás: Mac Cracken: Energy and Climate Change. 1990.) Ebből következik, hogy az emissziót az energiatermelés szerkezete jelentősen befolyásolja.

A 2. táblázat a magyar kibocsátás alakulását hat EU-tagállam megfelelő adataival hasonlítja össze az 1990-es évre vonatkozóan. (A kibocsátási adatok forrása: European Environment Agency, 1995; népességi, GNP- és energiaadatok: World Resource Institute, 1994.) Az országok kiválasztásánál igyekeztünk kisebb és nagyobb népességű országokat figyelembe venni. A hazai helyzettel való jobb összehasonlíthatóság érdekében a vizsgálatba bevontuk a két legalacsonyabb GNP-vel rendelkező országot, Görögországot és Portugáliát. Az adatokból kitűnik, hogy a teljes évi kibocsátás *az ország nagyságának, népességének, illetve gazdasági fejlettségének a függvénye*. Az összehasonlítás ezért jobban elvégezhető, ha az 1 főre jutó kibocsátásokat vetjük össze. Látható, hogy ebből a szempontból Magyarország helyzete igen kedvező. Ha a kis energiatermelésű Portugáliától eltekintünk, akkor Magyarország, Franciaországgal együtt (ahol a nukleáris energiatermelés aránya magas), 1 főre vonatkoztatva a legkevesebb szén-dioxidot bocsátja ki. Ha azonban azt nézzük, hogy 1 dollár érték előállításakor Magyarországon mekkora szén-dioxid-emisszió keletkezik, akkor országunk helyzete meglehetősen kedvezőtlennek válik. Ennek oka minden bizonnyal az alacsony gazdasági termelés és energiahatékonyság, amelyek tárgyalása nem a jelenlegi dolgozat feladata. Az mindenesetre nyilvánvaló, hogy ha a gazdaság hatékonysága növekedne, akkor szén-dioxid-kibocsátásunk jóval alacsonyabb lenne. Megfordítva: ezzel a szén-dioxid-emisszióval, pontosabban energiafelhasználással, jóval több értéket kellene előállítanunk. A kérdés megoldása természetesen túlmutat a környezetvédelem feladatain.

A 2. táblázatból az is kitűnik, hogy az EU országaihoz viszonyítva Magyarországon az 1 főre jutó energiafogyasztás nem túlságosan jelentős. A figyelembe vett országok közül egyedül Portugáliában alacsonyabb az 1 főre jutó energiafelhasználás mértéke. Végül a táblázat utolsó oszlopában lévő értékek azt mutatják, hogy egységnyi energiafelhasználásra mekkora kibocsátás esik. Mint látható, ez az érték Görögországban és Magyarországon, illetve a jelentős nukleáris energiát termelő Franciaországban a legalacsonyabb. Az értékek magyarázata

természetesen összefügg az energiainporttal és egyéb tényezőkkel is, amelyek tárgyalása túlmutat az anyag keretein.

2. táblázat

A szén-dioxid szénben kifejezett emissziója

Ország	Mt C	t C/fő	kg/C/ dollár	GJ/fő	kg C/GJ
Belgium	26,2	2,8	0,15	149	18,8
Dánia	13,9	2,7	0,11	117	23,1
Franciaország	97,4	1,7	0,08	99	17,2
Görögország	18,8	1,9	0,29	118	16,1
Nagy-Britannia	153,0	2,7	0,16	132	20,5
Portugália	11,2	1,1	0,19	51	21,4
<i>Magyarország</i>	<i>18,0</i>	<i>1,7</i>	<i>0,64</i>	<i>92</i>	<i>16,3</i>

A szén-dioxid szénben kifejezett teljes emissziója (második oszlop), az 1 főre jutó kibocsátás (harmadik oszlop), az 1 dollár érték előállításakor keletkező kibocsátás (negyedik oszlop), az 1 főre jutó energiafelhasználás (ötödik oszlop), valamint az 1 fő által felhasznált energiára jutó emisszió 1990-ben a különböző EU-tagállamokban, illetve Magyarországon.

Az elmondottakat úgy foglalhatjuk össze, hogy a szén-dioxid gáz kibocsátását tekintve, az EU országaival összehasonlítva, Magyarország nem tartozik a legjelentősebb európai szennyezők közé. Ugyanakkor a felhasznált energiát, illetve szén-dioxid-kibocsátást figyelembe véve a termelés hatékonyságát jelentősen fokoznunk kell.

Kénkibocsátás

A fosszilis tüzelőanyagok kb. 1%-os relatív mennyiségben különböző, elsősorban szerves kénvegyületet tartalmaznak. Ez a kénmennyiség elégetéskor oxidálódik. Az oxidálódott kén részben a salakon adszorbeálódik, részben kén-dioxid formában a levegőbe jut. A levegőbe került kén-dioxid az oxidatív légkörben, illetve a felhő- és csapadékvízben kénsavvá oxidálódik. A levegőben lévő kénsav gyorsan kondenzálódik, és finom aeroszol részecskéket alkot. A létrejövő kénsavat bizonyos bázikus anyagok (pl. a szerves anyagok bomlásakor keletkező ammónia gáz, talajeredetű kalcium-karbonát, nátrium-hidrogén-karbonát stb.) részben semlegesítik. Ismereteink szerint a savas esőket elsősorban a kén-dioxid kibocsátása okozza. Ez a savas ülepedés sokszor a forrásoktól több kilométeres távol-

ságban figyelhető meg. Igen fontos ezért, különösen a kis országokból álló Európában, a kénszennyeződés kontinentális léptékű nyomon követése.

A környezetvédelem hathatós tevékenysége (Nyugat-Európa), a gazdasági termelés időleges visszaesése (Kelet-Európa) és nem utolsósorban a földgáz alapú energiaelőállítás elterjedése (egész Európa) miatt a kén-dioxid-kibocsátás Európában az elmúlt években jelentősen visszaesett (lásd az EMEP adatait). Így, feldolgozásaink szerint 1980-ban, illetve 1993-ban az európai kénben kifejezett kén-dioxid-kibocsátás rendre 27 Mt/év, illetve 17 Mt/év volt. Ugyanezen periódus alatt a magyar kibocsátás 816 kt (kt: kilotonna = 10^3 t) értékről 414 Mt értékre esett vissza, ami közel 50%-os csökkenésnek felel meg, jóval meghaladva a kénkibocsátással kapcsolatos nemzetközi jegyzőkönyvben előírtakat (lásd: előző fejezet).

A 3. táblázat második oszlopa különböző országokra a kén-dioxid-kibocsátás értékét adja meg 1991-re vonatkozóan. Az egyes számoszlopok jelentése azonos az előző táblázat megfelelő oszlopainak jelentésével.

3. táblázat

A kén-dioxid kénben kifejezett teljes kibocsátása

Ország	kt S	kg S/fő	g S/dollár	GJ/fő	g S/GJ
Belgium	210	21	1,1	149	141
Dánia	133	26	1,1	117	222
Franciaország	603	11	0,54	99	111
Görögország	250	25	3,8	118	212
Nagy-Britannia	1916	33	2,0	132	250
Portugália	106	10	1,7	51	196
<i>Magyarország</i>	<i>505</i>	<i>49</i>	<i>18,2</i>	<i>92</i>	<i>533</i>

A kén-dioxid kénben kifejezett teljes emissziója (második oszlop), az 1 főre jutó kibocsátás (harmadik oszlop), az 1 dollár érték előállításakor keletkező kibocsátás (negyedik oszlop), az 1 főre jutó energiafelhasználás (ötödik oszlop), valamint az 1 fő által felhasznált energiára jutó emisszió 1991-ben a különböző EU-tagállamokban, illetve Magyarországon (emisszióadatok: EMEP, 1992).

A táblázatból világosan kitűnik, hogy Magyarország kénkibocsátása minden feltüntetett mérőszám esetén (kivéve természetesen a teljes kibocsátást) jóval meghaladja az EU-országok emisszióját. Különösen megmutatkozik a különbség az 1 dollár érték előállítására eső kibocsátás esetén, ahol — Görögországtól eltekintve — a magyar érték nagyságrenddel nagyobb, mint a többi országban.

Tekintve, hogy Magyarországon a kilencvenes évek elején jelentős kénemisszió-csökkenés történt, célszerűnek látszott a rendelkezésre álló adatok statisztikai értékelését 1995-re is elvégezni. A 4. táblázat a kapott értékeket mutatja.

A kén-dioxid kénben kifejezett emissziója

Ország	kt S	kg S/fő	g S/dollár	kt S	kg S/fő
Belgium	97	9,7	0,44	89	8,9
Dánia	59	11,4	0,43	55	10,7
Franciaország	349	6,1	0,27	331	5,8
Görögország	120	11,8	1,6	147	14,4
Nagy-Britannia	864	15,0	0,83	906	15,7
Portugália	47	4,8	0,61	41	4,1
<i>Magyarország</i>	<i>239</i>	<i>22,7</i>	<i>6,8</i>	<i>235</i>	<i>22,3</i>

A kén-dioxid kénben kifejezett teljes emissziója (második oszlop: 1995, ötödik oszlop: 1996), az egy főre jutó emisszió (harmadik oszlop: 1995, hatodik oszlop: 1996) és az 1 dollár érték előállításakor keletkező kibocsátás (negyedik oszlop: 1995).

Megjegyzés: Feltételeztük, hogy az egyes országok népessége 1991 és 1996 között nem változott, míg az 1995-ös GNP-adatok forrása: QUID (1997). Emisszióadatok forrása: EMEP (1997).

A 3. és 4. táblázatok adatainak összehasonlítása világosan mutatja, hogy 1991 és 1995 között az európai országok kénkibocsátása jelentősen csökkent. A kén-szennyeződés mérséklése terén az európai országok az elmúlt években igen látványos eredményeket értek el. A kénemisszió Magyarországon is lecsökkent, bár feltehetően nemcsak a környezetvédelmi intézkedések miatt. Ugyanakkor a különbség a hazai és az EU-országok között lényegében megmaradt. *Mindez azt teszi szükségessé, hogy a kén-dioxid-emisszió mérséklése területén további lépéseket kell tennünk, ha közelíteni akarunk az EU-országok normáihoz.*

Nitrogén-oxidok emissziója

A nitrogén-oxidok (nitrogén-monoxid és nitrogén-dioxid) antropogén kibocsátása stacionárius (álló: pl. erőművek), illetve mobilis (mozgó: pl. járművek) források emissziójából tevődik össze. A kibocsátás oka egyrészt a fosszilis tüzelőanyagok nitrogéntartalma, másrészt a levegő nitrogénjének és oxigénjének magas hőmérsékleten végbemenő kémiai egyesülése. A két forrás kibocsátása globális léptékben közel egyenlő. Adott területen vagy városban azonban ez az arány változhat. Városokban elsősorban a mozgó források hatása dominál. A nitrogén-oxidok forráserőssége különösen nagy sűrűn lakott szárazföldeken. Az európai kibocsátás 1980-ban 6,6 Mt volt (nitrogén-dioxidban kifejezve), míg 1993-ig értéke gyakorlatilag

nem változott (6,4 Mt). Ennek oka az, hogy a környezetvédelmi intézkedések hatását kiegyensúlyozta a gépkocsik számának növekedése.¹

Az 5. táblázat a nitrogén-oxidok kibocsátásának időbeli változását adja meg a már tárgyalt EU-országokra, illetve Magyarországra vonatkozóan. Az adatok az EMEP-kiadványból (1997) származnak.

5. táblázat

Nitrogén-oxidok kibocsátása

Ország	1987	1991	1994	1996	1991: kg /fő
Belgium	78	80	77	77	8,0
Dánia	68	73	56	55	14,2
Franciaország	345	322	343	346	5,6
Görögország	35	39	39	56	3,8
Nagy-Britannia	531	591	510	542	10,3
Portugália	17	25	25	26	2,6
Magyarország	55	41	35	36	3,9

A nitrogén-oxidok emissziójának időbeli változása (második-ötödik oszlop) néhány EU-tagország és Magyarország esetén. Az értékek kt NO₂-ben vannak kifejezve. A hatodik oszlop az 1 főre jutó kibocsátást adja meg 1991-re (dimenzió: kg NO₂/fő).

A táblázat adataiból látható, hogy a nitrogén-oxid emissziója az EU-országokban az elmúlt tíz évben lényegében állandó volt. Ez alól talán csak Görögország kivétel, ahol 1994 és 1996 között némi növekedés volt tapasztalható. Magyarországon viszont 1987 és 1994 között, amely időszakra a nemzetközi jegyzőkönyv változatlan emissziót írt elő (lásd: előző fejezet), a kibocsátás 27%-kal csökkent. 1994 után a hazai források erőssége lényegében stabilizálódott. Magyarország tehát túlteljesítette a nemzetközi előírásokat. Ha megnézzük az utolsó oszlopot akkor azt is kimondhatjuk, hogy országunk az EU-országokhoz képest kedvező helyzetben van: 1 főre jutó nitrogén-oxid-kibocsátásunk, Görögországgal és Portugáliával együtt, a legkisebbek között van. Ez azonban nyilvánvalóan nem a környezetvédelem hatékonyságát, hanem a viszonylag fejletlen gépkocsipark hatását tükrözi. Mindenesetre leszögezhető, hogy *a jelenlegi országos nitrogén-oxid-kibocsátásunk európai szemmel nem kifogásolható*. Ez azonban nem jelenti azt, hogy lokális léptékben (Budapesten, nyáron a Balaton körül) ne lennének tennivalóink.

¹ Így pl. az ezer lakosra jutó gépkocsik száma Nagy-Britanniában 1980-ban, illetve 1993-ban rendre 277 és 380 volt. Magyarországon a megfelelő érték ugyanezen idő alatt 95-ről 203-ra emelkedett (Acutt, 1996).

Egyéb anyagok

A légszennyező forrásokból kibocsátott kén-dioxidot és nitrogén-oxidokat a levegőben igen reakcióképes szabad gyökök² oxidálják. Az oxidáció során kén- és salétomsav, illetve a nitrogén-monoxidból nitrogén-dioxid keletkezik, amely feltétele a talaj közeli ózon létrejöttének. Ezekben a kémiai folyamatokban az *illékony (nem metán) szénhidrogének* fontos szerepet játszanak, azaz részt vesznek a légkör oxidációs állapotának szabályozásában. A kérdéses kis szénszámú szén- és hidrogént tartalmazó, telített és telítetlen vegyületek gáz halmazállapotban kerülnek a levegőbe. Fő forrásuk a közlekedés, a kémiai ipar, valamint a szerves oldószerek felhasználása. Levegőkémiai jelentőségük miatt emissziójukat nemzetközi jegyzőkönyv szabályozza.

A 6. táblázat az illékony szénhidrogének 1990-es kibocsátását mutatja a fentiekben tárgyalt EU-országok, illetve Magyarország esetén. A táblázat alapján megállapítható, hogy Magyarországon az 1 főre jutó illékony szénhidrogén-kibocsátás nem különösebben jelentős. Ebből a szempontból csupán Portugália (és valószínűleg Görögország, de erre nincs adat) „előz” meg bennünket. A feladatunk az, hogy *kibocsátásunkat az elkövetkezendő években ne növeljük*, illetve, ha lehet, csökkentsük. Ily módon eleget fogunk tenni a nemzetközi jegyzőkönyvben elfogadott kívánalmaknak.

6. táblázat

Az illékony szénhidrogének kibocsátása 1991-ben különböző EU-országokban és Magyarországon

Ország	kt	kg/fő
Belgium	453	45
Dánia	166	32
Franciaország	1945	35
Görögország	—	—
Nagy-Britannia	2682	47
Portugália	156	15
<i>Magyarország</i>	<i>205</i>	<i>20</i>

Forrás: European Environment Agency, 1995.

² Olyan atomok, illetve atomcsoportok, amelyek külső elektronpályáján páratlan számú elektron található. Erre a legegyszerűbb példa az atomos hidrogén.

A savas esők kedvezőtlen környezeti hatása elsősorban a különböző *toxikus nehéz fémek* mobilizálása. Az alacsony pH-jú felszíni és talajvízben az oldhatatlan fémvegyületek vízben oldható anyagokká alakulnak, amelyeket az élőlények könnyen felvesznek. Ez a hatás természetesen jelentősen felerősödik, ha a felszínre a légkörből különböző fémek (ólom, kadmium stb.) ülepednek. Ezek a fémek a táplálékláncban feldúsulnak, végül az emberi szervezetbe kerülnek. Kibocsátásuk európai szabályozása jelenleg folyamatban van.

Az egyes európai országok fémkibocsátásáról az irodalomban viszonylag kevés adat található. Ezek az adatok is általában a kb. 15 évvel ezelőtti helyzetet tükrözik. Magyarország részvételét az európai méretű fémszennyeződés alakításában ezért a légköri mérleg meghatározása útján becsültük meg. Ez azt jelenti hogy statisztikus adatok és kibocsátási tényezők alapján kiszámítjuk az egyes fémek emisszióit, és a kapott értékeket a mért légköri ülepedésekkel hasonlítjuk össze. Ha az országos ülepedés kisebb, mint a kibocsátás, akkor kontinentális léptékben inkább nyelői, fordított esetben inkább forrásai vagyunk az illető elemnek. Ez utóbbi nyilvánvalóan azt jelenti, hogy Magyarországon kisebb mennyiségű külföldön kibocsátott fém rakódik le, mint amennyivel mi más országok levegőjét szennyezzük.

A 7. táblázat segítségével a hazai források és az ülepedés mértékét hasonlíthatjuk össze. Az adatokból kitűnik, hogy a feltüntetett hat fémből négy esetén (kadmium, réz, mangán, ólom) az ülepedés meghaladja a kibocsátás mértékét. Különösen igaz ez a megállapítás az igen toxikus kadmium esetében: a Magyarországon leülepedő kadmium döntő többsége külföldi forrásokból kerül a levegőbe. Ezzel szemben két elemnél (nikkel, vanádium) Magyarország jelentősen hozzájárul az európai légszennyeződéshez. Tekintve, hogy a kérdéses két elemet a fosszilis tüzelőanyagok, elsősorban az olaj elégetése során bocsátjuk a levegőbe, nyilvánvaló, hogy az energiatermeléssel kapcsolatos nehézfém-kibocsátás csökkentésére további erőfeszítéseket kell tennünk.

7. táblázat

**A különböző fémek légköri mérlege Magyarországon
(A tonnában kifejezett adatok az 1992-re vonatkoznak)**

Fém →	Cd	Cu	Mn	Ni	Pb	V
Emisszió	3,9	190	300	420	300	950
Ülepedés	47	360	410	140	780	130

Forrás: Molnár et al., 1995.

- Acutt, M. Z. : Alternative instruments to control gaseous emissions from transport: lessons from the UK and EU policy. *Environmental Pollution-ICEP 3* (Budapest), vol. 1, European Centre for Pollution Research, London, 1996, 168–175. pp.
- EMEP: *Calculated Budgets for Airborne Acidifying Components in Europe, 1985–1991*. MSC-W Status Report, Oslo, 1992.
- EMEP: *Transboundary Air Pollution in Europe*. MSC-W Status Report, Oslo, 1997.
- European Environment Agency: *Europe's Environment*. The Dobbris Assessment, Copenhagen, 1995.
- MacCracken, M. C.: *Energy and Climate Change*. Lewis Publ., Ann Arbor, Michigan, 1990.
- Marland, G., Boden, T. and Andres, R. J.: Carbon dioxide emissions from fossil fuel burning: emissions coefficients and global contribution of Eastern European Countries. *Időjárás 99*, 1995, 157–170. pp.
- Mészáros, E.: The state of atmospheric environment in Hungary in relation to European air pollution management. *Environmental Pollution-ICEP 3* (Budapest), vol. 2, 1996, European Centre for Pollution Research, London.
- Molnár, A., Mészáros, E.: On the emission and regional budget of greenhouse gases in Hungary. *Hrvatski meteoroloski casopis 31*, 1996, 89–94. pp.
- Molnár, A., Mészáros, E., Polyák, K., Borbély-Kiss, I., Koltay, E., Szabó Gy.: Atmospheric budget of different elements in aerosol particles over Hungary. *Atmospheric Environment 29*, 1995, 1821–1828. pp.
- Pacyna, J. M.: Estimation of atmospheric emissions from anthropogenic sources in Europe. *Atmospheric Environment 18*, 1984, 41–50. pp.
- Quid 1997*: Éditions Robert Laffont, Paris, 1997.
- World Resources Institute: The 1994 Information Please. *Environmental Almanac*. Houghton Mifflin Co., Bostons and New York, 1994.

Az Európai Unió és a hazai környezeti jogi szabályozás intézményi rendje

Bevezetés

Az európai uniós környezetvédelmi harmonizáció formailag mindenképpen, tartalmilag azonban csak részben jogi feladat, így az alapkategóriák ismerete nélkülözhetetlen, ha nem is elsődleges kérdés. A jogi szabályozás és az abban alkalmazott jogintézmények megfelelő ismerete, értékelése adja meg azokat a kereteket, amelyek biztosítják a megfelelő játékszabályokat a környezettudatos vállalatirányítás, az organikus mezőgazdaság, a biztonságos hulladéklerakás stb. számára. A kérdéses szabályozási területek tartalmát már távolról sem határozza meg a jog, ellenben a tartalom megvalósításához szükséges eljárási, intézményi, szervezeti garanciákat itt találhatjuk meg. A környezetvédelmi jogharmonizáció — még pontosabban: jogközelítés — ilyen értelemben kell, hogy integrált és komplex rendszerré váljon.

A jelenlegi téma *két alapvető vizsgálati témakörre* osztható. A téma első felében az EU különböző szabályozási területein érvényesülő jogintézmények — a hatásvizsgálattól az engedélyezési kötelezettségen át a bejelentési kötelezettségig — kerülnek feltérképezésre, alkalmazásuk megfelelő listájával egyetemben. A tanulmány második felében, a rendszer fenti áttekintését követően felvázolhatók az EU által követett szabályozási módszerek, illetve azok jellemzői. Mindezeket a hazai szabályozási-intézményrendszeri és módszertani elemekkel összevetve kell feltárni, de az összevetésben az EU intézményi rendje kerül a fókuszba.

Az EU környezetvédelmi joganyaga magától értetődően nem fogja át a környezetvédelem valamennyi szabályozási területét, hanem elsősorban csak azokat, amelyek az integráció szempontjából jelentősek. (Egyébként a szabályozási területek lefedettsége a második jogharmonizációs tárgyú 1997. évi kutatási téma tárgya.) Az EU saját igényeiből adódó tárgykörökhöz járulnak azon szabályozási tárgyak, amelyekre nemzetközi kötelezettségek vonatkoznak.

A hazai szabályozás fejlesztéséhez komoly tanulságokat nyerhetünk az *alkalmazott módszerek és eszközök* sorából. A hazai szabályozásnak mindenképpen túl kell terjednie az EU-tárgykörökön — hiszen a hazai szabályozás egyben meg

kell feleljen a belső jogfejlődés igényeinek is, melyek szélesebb körűek, mint az EU-beliak —, de a módszerek és eszközök tekintetében minimálisan az ott alkalmazott rendszert is figyelembe kell venni. Ez számunkra annál is inkább alapvető jelentőségű, mert az EU rendszertana európai szinten átlagosnak tekinthető, tehát nem a legfejlettebb, hanem a hozzánk alkalmazási szinten közelebb álló megoldásokat követi. Itt és most nem gazdasági, hanem jogalkotási és különösen jogalkalmazási fejlettségről van szó.

A szabályozás módszere arra ad választ, hogy milyen jogintézményeket, milyen eszközöket alkalmaz a jogrendszer, illetve mindezekben valóban megfigyelhető-e a rendszer, illetve a rendszer valamilyen irányú fejlesztése. Ez utóbbi kérdéshez már most hozzátehetjük, hogy az EU nyilvánvalóan nehezebben fejlesztheti az általa alkalmazott jogintézményeket, hiszen egyszerre kell megfeleljen a környezetvédelmi szabályozás szempontjából a legfejlettebb és a kevésbé fejlett országok igényeinek.

Az intézményi rend

A módszerek feltérképezésének szükségképpen kiindulási pontja az intézményi rend megismerése. Az intézményi rend magában foglalja legalább a következő kérdéseket:

- az alkalmazott jogintézmények listája,
- az egyes jogintézmények legjellemzőbb vonásai, formai és tartalmi kérdései (pl. engedélyezés esetében az engedély tartalmának meghatározása),
- az átlagostól eltérő esetleges sajátosságok megjelölése és annak indokai,
- a szabályozási tárgyak és az alkalmazott jogintézmények összevetése,
- az alkalmazott jogintézmények milyen szervezeti, hatásköri vonatkozásokat indukálnak,
- a hazai környezetjog jogintézményeinek listája,
- a hazai jogintézmények legjellemzőbb vonásai,
- a szabályozási tárgyak és az alkalmazott jogintézmények összevetése; az EU és a hazai jogintézményi rendszer összevetése,
- konklúziók a jogintézményi rendszer fejlesztése vonatkozásában,
- kezdeti javaslatok a hatásköri rendszer alakulására.

A fentiekre példaként állhat az EU hagyományosnak mondható módszertani felfogásának tükröződéseként az engedélyezési elvárások széles körű alkalmazása. Ennek megfelelően az engedély feltétel és egyben tilalom — feltétele a tevékenység gyakorlásának és tilalma az engedély nélküli tevékenységek gyakorlásának. Az engedély nem nélkülözhető, legalább az olyan területeken tartósan szükséges, melyek a legközvetlenebb környezeti veszélyt jelentik: veszélyes anyagok, hulladékok stb. Az engedélyezés a társadalom számára is biztosítékot jelent, sőt a társadalmi részvétel megvalósulásához is közvetlen lehetőséget teremt.

Az intézményi rendszer nyilvánvalóan hasonló a hazai jogrendszerben, mégis számos érzékelhető különbséget fedezhetünk fel, pl. ami az engedélyezési kötelezettség kiterjedését, részleteinek megállapítását stb. illeti.

A szabályozási módszertan

A módszertan tehát a jogintézményeket és az azok alkalmazásából eredő közös sajátosságokat vizsgálja, mégpedig a következő vonalak mentén:

- az EU által alkalmazott jogintézményekből következően milyen módszertani sajátosságok rajzolódnak ki, és ezekben milyen következetesség érvényesül,
- az EU környezetpolitikai dokumentumaiból milyen módszertani következtetések vonhatók le,
- a módszertani sajátosságok révén a jövőben várhatóan milyen szabályozási, rendszertani és intézményi alakulások várhatóak az EU-ban,
- a hazai jogintézményeken alapuló módszertan,
- a környezetvédelmi törvényben megjelenő módszertani változások,
- a megújuló szabályozási módszertan esélyei, kilitásai.

A módszertan elméleti alapozásánál *három metodológiai rendszerben* kell megfelelő választásra gondolni:

- a) *a szektorális szabályozás és az integrált szabályozás,*
- b) *a hagyományos vagy a piaci módszereken alapuló szabályozás,*
- c) *valamint a mennyiségileg is mérhető előírásokon vagy a technológiai követelményeken alapuló szabályozás módszerei között kell a kellő arányokat kialakítani.*

A szektorális és az integrált szabályozás. A kérdéskörnek is három további részterületét lehet megkülönböztetni, annak megfelelően, hogy az integráció milyen szintjéről van szó. A három terület:

- a környezeti érdekek védelmének szektorkénti kezelése vagy integrálása a gazdasági-társadalmi élet más területeibe — tehát a külső integráció,
- az egyes környezeti elemek külön-külön vagy egységben kezelése — tehát a belső integráció, illetve
- az előzőhöz kapcsolódóan a környezetért felelős közigazgatás elkülönülése vagy beépülése a közigazgatás egységes rendszerébe — tehát a szervezeti, illetve hatásköri integráció.

A hagyományos vagy a piaci módszereken alapuló szabályozás. A hagyományos közigazgatási eszközök alkalmazása során a jogi szabályozást többnyire valamely eseti közigazgatási határozat szabja méretre, meghatározva mindazon tevékenységek gyakorlásának körülményeit, melyek potenciálisan negatív környezeti hatással bírnak. A közvetlen, illetve hagyományos eszközök önmagukban is tartós eredményt érhetnek el a környezeti állapot javítása során, azonban ezen eszközök tartósan kívül állóak, a befolyásolni kívánt tevékenységeket külsőleg érintik.

A hagyományos eszközökön túlmenően, pontosabban azok hatásainak megfelelő kiegészítése érdekében ki kell tehát munkálni azokat a jogi szabályozási háttérrel a gazdasági folyamatokra ható eszközöket, melyek révén a külső értékek belsővé válhatnak. Úgyszintén ki kell munkálni az önszabályozás eszközeit, amelynek révén a környezethasználók saját aktivitása lép a közigazgatási ráhatás mellé, esetleg később annak helyére.

A mértékrendelkezések és a technológiai előírások. A módszertani kérdések sorából harmadikként vizsgáljuk meg azt, hogyan határozható meg a szennyezés, illetve a környezethasználói magatartás engedélyezhető vagy elviselhető mértéke. Az egyik lehetőség, hogy valamilyen mértékrendelkezést (sztenderdet) alkalmazunk, míg a másik lehetőség, ha a mennyiségi előírásokra alapozott szabályozást a technológiára vonatkozó követelmények váltják fel.

A legismertebb a technológiai követelmények közül az ún. „*elérhető legjobb megoldás*” (*best available technology – BAT*), melyet egyebek között az Európai Unió is alkalmaz. Az EU a BAT követelményét BATNEEC követelményként pontosítja (*best available technology not entailing excessive costs*) — tehát az elérhető legjobb megoldás, amely egyben nem jár túlzottan nagy költségkihatással. Az egyes szabályokon belül azután e követelmény különböző konkretizált formában érvényesül. A legújabb IPPC-szabályok (l. később) azonban már megújítják a BAT fogalmát, és a technológia helyett a *technika* kerül az elemzés középpontjába.

A szabályozás intézményeiben fellelhető módszertani sajátosságok alakulása jól követhető az EU rendszerében, bár az EU egyes fent jelzett területekre nehezebben reagál közvetlen jogi szabályozással. Így a külső integráció elérése sokkal inkább környezetpolitikai cél, amit az akcióprogram tükröz és jóval kisebb mértékben jogi elvárás. A belső integráció azonban az elmúlt évben követelménnyé vált.

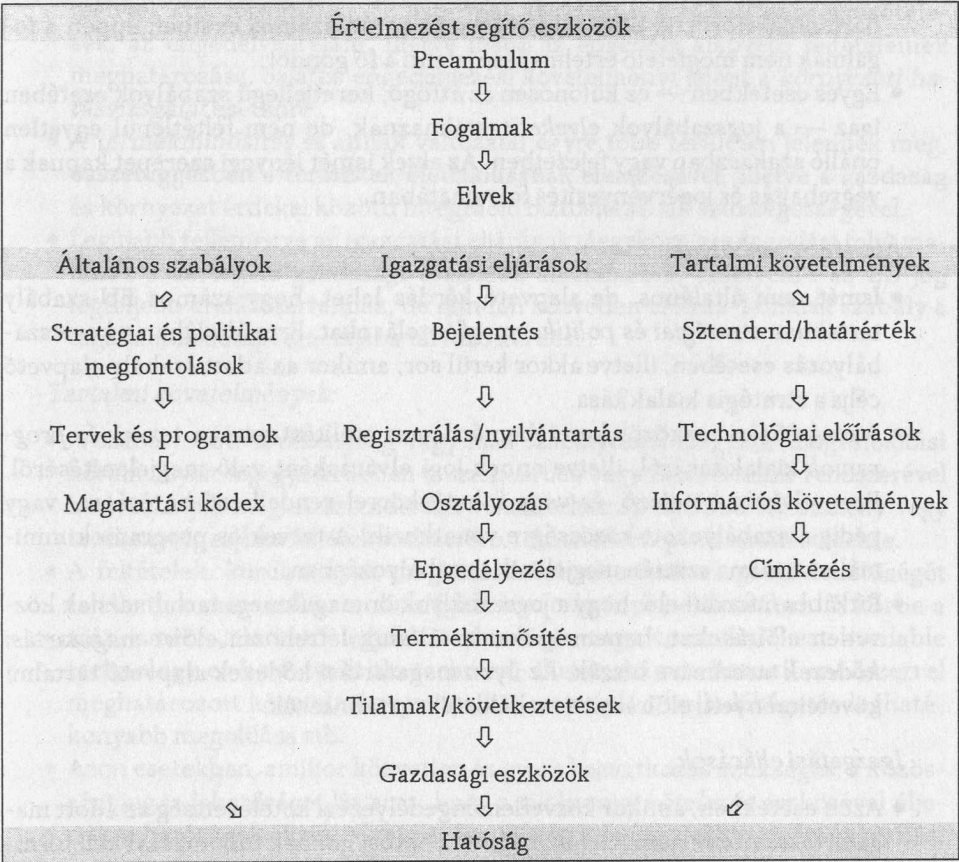
A módszertani elemzésből tehát le kell vonni a magyar jog fejlesztésére vonatkozó olyan következtetéseket, amelyek nem szabályozásiterület-specifikusak, hanem annál általánosabbak, a környezetjog egészére jellemzőek. Mindezek alapján lehet azután kialakítani a szükséges eljárási rendeket, a hatósági hatásköröket, az egyes jogi eszközök egymáshoz való viszonyát, illetve természetesen a környezetpolitika jövőbeni intézményi fejlesztésének területeit is.

Az EU által alkalmazott jogintézmények összesített áttekintése

Mielőtt a különböző szabályozási területek elemzésébe kezdenénk, átfogó képet kell kapnunk arról, melyek azok a jogintézmények — méghozzá minél szélesebb körben értelmezve a jogintézmény fogalmát —, amelyek általánosan használhatók az EU különböző jogszabályaiban. Természetesen a jogintézmények részletesebb ismertetésére az egyes szabályozási területek esetében külön-külön sort kerítünk. A jogintézmények ismertetése során a környezethasználati tevékeny-

séggel kapcsolatos közigazgatási feladatokat, illetve magukra a környezethasználó tevékenységekre gyakorolt hatást tekintjük elsődleges minősítő körülménynek, tehát az értelmező rendelkezéseket követően előbb a megelőző intézkedésektől kezdve a megvalósítás és jogérvényesítés kérdéseire csoportosíthatjuk az egyes eszközöket. Az alább felsorolt jogintézmények nem jelennek meg mindahányan az egyes környezeti szabályok keretében, hiszen az alábbi lista inkább a lehetőségek teljes körét vázolja fel. Így példaként az is előfordul, hogy az egész szabály nem más, mint valamely környezetvédelmi stratégia megfogalmazása, konkrét intézkedések nélkül.

Az EU szabályozási intézményeinek összesített képe



Értelmezést segítő eszközök:

- Minden egyes EU-jogszabály *preambulummal* kezdődik, amely rendkívül fontos szerepet játszik a megvalósítás és jogérvényesítés szempontjából, különösen a tagállami megvalósítást illetően. Így az egyes tagállamokkal szemben indított esetleges bírósági eljárások alapvető hivatkozási alapja lehet

a preambulumban. A preambulumban tehát a következő három lényeges szerepet játsza a környezetvédelmi szabályozás keretében:

- az EU-szerződés által biztosított jogi alapok bemutatása és — amennyiben ilyen létezik — a jogi előzmények felvezetése,
 - az adott környezetvédelmi szabály legfontosabb elemeinek összegzése,
 - azok az alapul szolgáló környezetvédelmi megfontolások körvonalazása, amelyek szükségessé tették, hogy az adott tárgykört szabályozzák.
- A *fogalmak* minden uniós környezetjogi szabály lényegi részét jelentik. A fogalmakat nem feltétlenül kell szó szerint áttenni az egyes tagországok nemzeti jogába, de az elkerülhetetlen, hogy az adott fogalom valamennyi eleme megjelenjen a hazai jogban, ellenkező esetben nem beszélhetnénk a harmonizációról. A bírói jogalkalmazás során számos esetben éppen a fogalmak nem megfelelő értelmezése jelenti a fő gondot.
 - Egyes esetekben — ez különösen az átfogó, keretjellegű szabályok esetében igaz — a jogszabályok *elveket* tartalmaznak, de nem feltétlenül egyetlen önálló szakaszban vagy fejezetben. Az elvek ismét lényegi szerepet kapnak a végrehajtás és jogérvényesítés folyamatában.

Általános szabályok:

- Ismét nem általános, de alapvető kérdés lehet, hogy számos EU-szabály tartalmaz *stratégiai és politikai* megfontolásokat. Erre általában a keretszabályozás esetében, illetve akkor kerül sor, amikor az adott szabály alapvető célja a stratégia kialakítása.
- A megelőzési eszközök keretében érdemes említést tenni a *tervek és programok* kialakításáról, illetve ennek jogi elvárásként való megjelenítéséről. Ezen elvárás kötelező, és vagy a hatáskörrel rendelkező hatóságra, vagy pedig a szabályozott közösségre vonatkozik. A tervek és programok minimális tartalma szintén megjelenik a szabályozásban.
- Ritkábban fordul elő, hogy a jogszabályok önmaguk nem tartalmaznak közvetlen előírásokat, hanem azokat az általuk létrehozni előírt *magatartási kódexek* tartalmára bízják. Az ilyen magatartási kódexek alapvető tartalmi követelményeit, előírásait a mellékletek tartalmazzák.

Igazgatási eljárások:

- Azon esetekben, amikor közvetlen engedélyezési kötelezettség az adott magatartásra nézve nem jelenik meg, de a hatóságoknak tudomással kell bírniuk a kérdéses környezethasználat, környezetterhelés mikéntjéről, akkor egy „engedély előtti” típusú jogintézményt alkalmaznak, a *notifikálást vagy bejelentést*. A notifikáció számos közvetlen kötelezettséget tartalmaz magára a bejelentési eljárásra vonatkozóan, de arra nincs szükség, hogy a kérdéses tevékenységet valamely hatóság engedélyezze. A bejelentés azonban mégis a tevékenység gyakorlásának feltétele, mert alapvető kötelezettségről van szó.

- A fentihez hasonló tartalmú szabályt jelent a *regisztrálás vagy nyilvántartásba vétel* követelménye, amely nem feltétlenül jelent önálló tárgykört, hiszen valójában a bejelentéshez kapcsolódik.
- A notifikálás vagy regisztráció következménye lehet, illetve egyben mind ezen eljárások esetében viszonyítási alapként is megjelenik az egyes anyagok, termékek, tevékenységek *osztályozása*.
- A környezetvédelmi jog megelőzési oldalának legjobban alkalmazható jogintézménye az *engedélyezés*, illetve annak számos különféle fajtája. Az engedély valamely tevékenység folytatásának, termék forgalomba hozatalának feltétele stb. Az engedélyezés kérdéskörének legfontosabb elemei közé tartozik az eljárási kérdések tisztázása, mindazon tevékenységek, létesítmények stb. fogalmának és listájának tisztázása, amelyek engedélykötelesek, az engedélykérelem, illetve maga az engedély alapvető feltételeinek meghatározása. Sajátos engedélyezési követelményt jelent a *környezeti hatásvizsgálat* esetköre.
- A *termékminősítés* és annak változatai egyre több területen jelennek meg, összefüggésben a termékek életciklusának elemzésével, illetve a gazdaság és környezet érdekei közötti integráció biztosításának szükségességével.
- Legújabb fejleménye az igazgatási eljárások tárgyköre gazdagodási folyamatának a különféle *gazdasági eszközök* alkalmazása, amelyekre az EU-jog legfeljebb utalást tartalmaz, de minden közvetlen előírás, konkrét szabály a tagállamok kompetenciájába tartozó kérdés.

Tartalmi követelmények:

- A szabályozott tevékenység vagy más szabályozási tárgykör megvalósítási körülményeit legegyszerűbben a *sztenderdek vagy határértékek* rendszerével határozhatjuk meg. A sztenderdek vonatkozhatnak az adott létesítmény vagy tevékenység sajátos feltételrendszerére, tehát nem csupán a határértékekre.
- A feltételek, körülmények meghatározásának másik alapvető lehetőségét találhatjuk meg az ún. *technológiai követelmények* előírásában. E körbe a már ismert „elérhető legjobb technológia vagy technika (best available technology or best available technics), illetve számos hasonló módszerrel meghatározott követelmény tartozik — mint pl. a hulladékégetés leghatékonyabb megoldása stb.
- Azon esetekben, amikor közvetlen és gyors beavatkozás szükséges, a közösségi jog is lehetőséget lát arra, hogy a *tiltás vagy kötelezés* eszközével éljenek a hatóságok. Ezek alkalmazása jelenti a leggyorsabb jogérvényesítési folyamatot, hiszen közvetlen hatásmechanizmust jelentenek, de mindezek EU-szintű előírására ritkán kerül sor, hiszen ezzel a jogi előírások megvalósításában korlátozódik a tagállamok szabadsága.
- A *környezeti hatásokról szóló információ* minden további jogalkotás vagy határozathozatal elengedhetetlen feltétele. Ennek megfelelően a környezeti információk gyűjtése és közvetítése különböző szempontból is értelmezhető:

- a környezethasználót terheli az a kötelezettség, hogy vezesse a nyilvántartásokat,
 - ugyancsak a használó jelenti az adatokat a hatóságnak,
 - a hatóság összegyűjti mindeme információkat és
 - továbbítja azokat, egyebek között a Bizottság megfelelő főigazgató-ságához.
- Az információs követelmények sajátos típusa a *címke*, amely kétféleképpen is elképzelhető: egyrészt az adott termék, anyag stb. megfelelő használatról vagy kezeléséről ad tájékoztatást, annak érdekében, hogy az abból háruló veszélyeket megelőzni vagy csökkenteni lehessen, másrészt mint ökocímke a pozitív környezetvédelmi tulajdonságokról tájékoztat.
 - Végezetül minden esetben része a jogi szabályozásnak a *hatáskörrel rendelkező hatóságra* utalás, amelynek tényleges meghatározása a tagállamok feladata.

Az 1997-ben készült hasonló című tanulmány az egyes környezetvédelmi tárgyköröket részletesen áttekintette, amire jelen összefoglalásban nincs mód, így a részletes elemzés helyett csupán egyes példákat emelünk ki, mégpedig elsősorban az ún. horizontális jogalkotás köréből, illetve két további specifikus szabályozási területből: veszélyes ipari tevékenységek, illetve a hulladékgazdálkodás.

Példák az ún. horizontális szabályozás köréből

A „szennyező fizet” elv és a felelősségi szabályok

Az *elv megjelenése* önmagában nem jelent garanciát a gazdasági eszközök vagy a felelősségi rendelkezések tényleges alkalmazására, ellenben arra utal, hogy az adott jogrendszer a tényleges szennyezőre kívánja helyezni a terhek nagyobb részét — hiszen teljesen a terhek nem háríthatók át. E tekintetben a magyar szabályozás erősen közelít az EU hasonló rendelkezéseihez, de mégsem azonos azokkal, részben mert maga az alapelv ilyen formában nem hangsúlyozott, részben pedig éppen az az ajánlási rész hiányzik, amelyet az EU erre vonatkozó tanácsi ajánlása tartalmaz.

A *másik tárgykör a felelősség, és azon belül is az objektív felelősség preferálása*. Ez az a terület, ahol az EU szándékai egy már régen meglévő magyar szabályozási gyakorlattal találkoznak. Az EU még nem jutott el odáig, hogy jogilag elfogadtassa a felróhatóság nélküli felelősséget a környezetvédelmi felelősség egyes eseteire. A magyar jog azonban nem jutott el odáig, hogy a felelősség alkalmazásának garanciáin gondolkodjon. Így a két szabálycsoport, illetve jogpolitikai célkitűzés azonosságát jogosan feltételezhetjük:

- *magatartási követelmények*, melyek értelmében a „szennyező fizet” elv lényege, hogy a környezetszennyezés okozta károk megelőzésének, követ-

kezményei és maga a kár csökkentésének, illetve elhárításának feladatai a környezethasználóra vagy szennyezőre hárulnak, és mindennek költségeit is a szennyezőnek kell megfizetni. Ennek megfelelően az ezen elvvel kapcsolatos jogintézmények ugyan elsősorban pénzügyi-gazdasági jellegűek, de nem kizárólag ez adja az elv egyetlen lényegét,

- *díjak*, melyek megfelelő értelmezése szerint a tényleges fizetési kötelezettségen belül a díjfizetés a környezet használatáért, illetve terhelésért fennálló fizetési kötelezettség (a megengedett szennyezés jogának „megvásárlása”),
- *kártérítés* mint a jogellenes magatartásokra reagáló magánjogi jellegű szankció, illetve a kártérítési felelősség alkalmazásának sajátos kereteit jelentő,
- *objektív felelősség*, melynek tartalma az, hogy a környezetben okozott kárért a károkozó vétkesség nélkül helytállni tartozik, tehát kimentési lehetősége — a felelősség alóli mentesülés lehetősége — a hagyományos polgári jogi felelősségi körhöz képest jóval korlátozottabb.

A „szennyező fizet” elv tehát valójában nem önálló szabályozási eszköz, hanem a környezetvédelmi szabályozásra vonatkozó alapelv, amely különböző szabályozási tárgykörökhöz kapcsolódhat, és az azokhoz tartozó jogintézmények töltik meg tartalommal.

A hazai jogban e téren alkalmazott intézmények a következők:

- díjak,
- bírságok,
- kártérítés,
- objektív felelősség.

A környezetvédelmi törvény meghatározza a „szennyező fizet” elvet. Az elv a környezetterhelési díj és környezetvédelmi termékdíjak rendszerén keresztül valósul meg. A hazai szabályozásban azonban még mindig a bírságoknak van elsődleges szerepe, amely igazából nem a „szennyező fizet” elv megvalósulását jelenti. A környezetvédelmi jog és a polgári jog a környezetet veszélyeztető vagy károsító tevékenységeket a veszélyes üzemi felelősség alá sorolja, amely objektív felelősséget jelent. A környezetet károsító tevékenységekért kártérítési kötelezettség áll fenn, de csak a tulajdonossal szemben. A természetvédelem szabályozási területén belül a természetben okozott kárért a társadalom életminőségének romlása miatt kártérítési felelősség áll fenn; ennek érvényesítésére az ügyész indíthat keresetet.

Amint látható, az egyetlen eltérést a bírság megjelenése jelenti, de ez sem valódi eltérés, hanem a hazai helyzethez való igazítás lehetőségére utal.

Az információhoz való hozzájutás

Az információ a környezeti érdekérvényesítés elengedhetetlen feltétele, illetve ugyancsak feltétele a társadalmi részvétel megfelelő érvényesítésének. Az EU ezért e kérdést részben külön jogszabályban rendezi, részben pedig részévé teszi

a további eljárásoknak, közvetlen vagy közvetett formában. Az információhoz való szabad hozzáférés lényege, hogy a hatóságok kötelesek a környezetre vonatkozó információkat bárkinek a rendelkezésére bocsátani, kivéve az ipari és kereskedelmi titoknak minősülő, illetve a személyes adatokat.

- a *fogalmak* jelentik az alapvető értelmezéseket, különösen a környezeti információra gondolva,
- *passzív információszolgáltatási kötelezettség*, melynek tartalma az információ megadása kérelemre,
- közigazgatási, illetve bírósági *felülvizsgálat* szintén alapvető jogintézmény, hiszen az információszolgáltatás megtagadása esetén közigazgatási vagy bírósági felülvizsgálatnak van helye,
- *aktív információszolgáltatási kötelezettség*, melynek tartalma a lakosság rendszeres tájékoztatása a környezet állapotáról.

Az információhoz való hozzájutás szabályozási tárgya — más szabályozási tárgykörökkel ellentétben — nem a környezet állapota, hanem az arra vonatkozó adatok és tények. A környezet állapotára tehát nem közvetlenül, hanem közvetve, a társadalom környezeti tudatosságának növelésén keresztül hat.

A magyar jogban az információ kérdésére két ponton is találhatunk eligazodási alapot. A magyar környezetvédelmi törvény 12. §-ában az alapelvek között fekteti le a tájékozódás, tájékoztatás és nyilvánosság szabadságát. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény szintén törvényi szinten biztosítja a környezetvédelmi adatok mint közérdekű adatok hozzáférhetőségét. A hazai jogintézményi rend szintén megkülönbözteti a következőket:

- passzív információszolgáltatási kötelezettség,
- bírósági felülvizsgálat,
- aktív információszolgáltatási kötelezettség.

A hatóságok passzív információszolgáltatási kötelezettsége a közérdekű adatok nyilvánosságának szabályozási tárgykörében áll fenn. Az adatszolgáltatási kötelezettség kiterjed minden hatóságra, így a környezetvédelmi hatóságokra is. Az adatszolgáltatás megtagadása esetén bírósági felülvizsgálatnak van helye. Aktív információszolgáltatási kötelezettséget állapít meg a környezetvédelmi törvény, amely szerint mind a központi kormányzat, mind a helyi önkormányzatok kötelesek a lakosságot rendszeresen tájékoztatni a környezet állapotáról.

EMAS — környezeti menedzsment és auditálási rendszerek

Az EU-ban az EMAS egy vállalati menedzsment rendszer képlete, amely önkéntes elhatározáson alapul ugyan, de tartalmában számos feltételhez kötött. A jogintézményi rendszer lényege éppen ezen feltételek kimunkálása és érvényesítése. A környezeti menedzsment és audit rendszerek önszabályozó eszközök,

amelyek a gazdasági szereplők önkéntes részvételén alapulnak. A környezeti menedzsment rendszerben való részvétel jelentősége a gazdasági presztízs:

- *környezeti nyilatkozat*, amelyet a vállalati menedzsmentre és az auditálásra vonatkozó feltételek sora előz meg,
- *jóváhagyás*, illetve verifikálás,
- melyet a felülvizsgálók *akkreditálása* előz meg,
- *bejegyzés*; a vállalatok környezeti auditálás útján, tehát környezeti nyilatkozat és annak az akkreditált felülvizsgáló általi jóváhagyása alapján nyernek bejegyzést a környezeti menedzsment rendszerbe.

A környezetbarát termékjelzés, valamint a környezeti menedzsment és auditálási rendszerek (EMAS) a hagyományos közigazgatási befolyásolás eszközeivel ellentétben az új szemléletet képviselő gazdasági ösztönzők körébe tartozó szabályozási eszközök. Alapvető sajátosságuk az *önkéntesség*.

A környezeti menedzsment rendszer az EU-ban és a hasonló szabályok a magyar jogban azonos elvi elgondolás talaján teljesen más megoldásra jutnak. Amíg az EU-ban az EMAS egy vállalati menedzsment rendszer képlete, amely — mint említettük — önkéntes elhatározáson alapul ugyan, de tartalmában számos feltételhez kötött, addig a magyar jogalkotás az EMAS helyett a környezeti hatásvizsgálathoz hasonló felülvizsgálati rendszert vezet be, amely azonban esetleg önkéntesen is követhető. Ugyancsak megjelenik a vállalati menedzsment rendszer egy másik elgondolása, ismét kötelező módon — a környezetvédelmi megbízott alkalmazása. Tehát a jogintézmények:

- környezetvédelmi teljesítményértékelés,
- környezetvédelmi felülvizsgálat,
- környezetvédelmi megbízott alkalmazása.

A hazai szabályozásban tehát nem jelenik meg kifejezetten az EMAS tárgyköre, bár a környezetvédelmi teljesítményértékelés (audit) szabályozott. Ehhez hasonló jogintézmény a környezetvédelmi felülvizsgálat is, amelynek sajátossága, hogy nem önkéntes alapon indítható, hanem a hatóság rendelheti el, és eredményeként, amennyiben a hatóság környezetszennyezést észlel, a vállalat tevékenysége korlátozható vagy megtiltható.

IPPC — integrált szennyezésmegelőzés és -ellenőrzés

Az IPPC új szemléletet tükröző szabályozási eszköz, amelynek lényege, hogy az ellenőrzés és engedélyezés nem az egyes környezeti elemekkel foglalkozik, hanem a helyhez kötött létesítményekből a környezet egészébe történő kibocsátásokkal. Az integrált eljárás a különböző környezeti elemek szennyezését együtt vizsgálja. A hatáskörrel rendelkező hatóság lehet egységes hatóság, vagy lehetnek egységes eljárásban működő különböző hatóságok. Az engedélyezés az összes környezeti elemet érintő kibocsátásra vonatkozik. Az engedélyek határértékeket állapítanak meg, amelyeknek alapja a „legjobb elérhető technika” (BAT).

A következőkben a bevezetőben már hivatkozott jellemzőket ismételjük meg: az Európai Unió Tanácsa ugyanis 1996. szeptember 24-én tanácsi direktíva formájában elfogadta és 96/61/EC szám alatt kihirdette az integrált szennyezés-megelőzésről és -ellenőrzésről szóló normáját, az IPPC-t. Az elfogadott direktíva általános követelményeit, így az egyes nemzeti jogrendszerek felé fennálló kívánalmakat az alábbiakkal foglalhatjuk össze:

1. Alapelv a szennyezés forrásánál történő beavatkozás, amely a szennyezés megelőzésében, illetve ennek kivitelezhetetlensége esetén annak a lehető legkisebbre való csökkentésében konkretizálódik.
2. Alapelv az engedélyezésben érvényesülő integrált szemlélet, amelyet egyrészt az egységes kibocsátási engedély, másrészt a hatósági eljárások koordinálása biztosít.
3. Alapelv továbbá a BAT (a legjobb elérhető technika!) alkalmazása a környezet-használatok során.
4. Alapvető szabály, hogy minden újonnan létrehozandó létesítmény, amelyet a jogszabály I. melléklete felsorol, csak az itt meghatározott engedéllyel létesülhet; továbbá a már működő létesítményeket legfeljebb 8 éven belül szintén az itteni engedélyezésnek vetik alá.
5. Alapvető szabály, hogy a lakosságot megfelelően tájékoztatni kell, még az engedély megadása előtt.
6. Alapvető szabály, hogy a határon túlterjedő környezeti hatások esetén az érintett államnak konzultációt kell biztosítani.

A jogintézményi rend eddig alkalmazott fogalmaira lefordítva a következő három intézményt kell alapvetőnek tekinteni:

- az *integrált engedélyezési rendszer*, melynek sajátossága, hogy a környezeti elemek elkülönült szabályozása helyett a környezet mint összefüggő rendszer védelmét célozza,
- a *határértékek*, melyek az engedélyezésben segítenek, méghozzá a
- *legjobb elérhető technika* (BAT) fogalmi körével egyetemben.

A magyar jog válasza erre egyszerű, hiszen az IPPC tárgyköre ilyenként a hazai szabályozásban nem jelenik meg. Bevezetéséhez elvileg eljárásjogi keretet biztosíthatna a szakhatósági eljárás rendszere.

Az EU és a hazai jogintézményi rendszer összevetése

Az alábbiakban áttekintjük, mennyiben hasonlít, illetve tér el a közösségi és a magyar szabályozás rendszere.

Szabályozási tárgykör	Jogintézmény	
	közösségi jog	hazai jog
Szennyező fizet elv	<ul style="list-style-type: none"> – magatartási követelmények – díjak – kártérítés – objektív felelősség 	<ul style="list-style-type: none"> – díjak – bírságok – kártérítés – objektív felelősség
Információhoz való hozzájutás	<ul style="list-style-type: none"> – passzív információ-szolgáltatási kötelezettség – közigazgatási, illetve bírósági felülvizsgálat – aktív információ-szolgáltatási kötelezettség 	<ul style="list-style-type: none"> – passzív információ-szolgáltatási kötelezettség – bírósági felülvizsgálat – aktív információ-szolgáltatási kötelezettség
EMAS	<ul style="list-style-type: none"> – környezeti nyilatkozat – jóváhagyás – akkreditálás – bejegyzés 	<ul style="list-style-type: none"> – környezetvédelmi teljesítményértékelés – környezetvédelmi felülvizsgálat – környezetvédelmi megbízott
IPPC	<ul style="list-style-type: none"> – integrált engedélyezési rendszer – határértékek – legjobb elérhető technika (BAT) 	

Szabályozási módszertan

Szektorális és integrált szabályozás. A közösségi szabályozásban az általános környezetvédelmi szabályok terén külső integrációról azzal az általános környezetpolitikai elvvel kapcsolatban beszélhetünk, miszerint a környezeti érdekeket a közösségi politika más szektoraiba integrálni kell. Mivel az általános környezetvédelmi szabályok sokrétű tárgyköröket fognak át, belső integrációról és hatásköri integrációról kevéssé lehet szó.

Hagyományos vagy piaci módszerekben alapuló szabályozás. Az általános környezetvédelmi szabályokon belül hagyományos közigazgatási módszerekben alapul a környezeti hatásvizsgálat, az információhoz való hozzájutás és az IPPC szabályozási tárgyköre. Piaci módszerekben alapul a „szennyező fizet” elv, az EMAS és a környezetbarát termékjelzés szabályozása.

Mértékrendelkezések és technológiai előírások. Mértékrendelkezések és technológiai előírások a környezeti hatásvizsgálaton belül a környezeti engedély

tartalmaként, valamint az IPPC-eljárásban jelennek meg. Ez utóbbiban nagyon fontos az elérhető legjobb technika (BAT) alkalmazásának követelménye.

Az általános környezetvédelmi szabályozást tekintve megállapítható, hogy a közösségi jogban egyre inkább előtérbe kerülnek a piaci eszközök a hagyományos közigazgatási eszközökkel szemben, továbbá a technológiai előírások a mértékrendelkezésekkel szemben.

A hazai jogintézményeken alapuló módszertan. A hazai jogintézményeken alapuló módszertan egyik sajátossága, hogy a piaci eszközök még nem jelennek meg elég nagy súllyal. A másik sajátosság, hogy a szektorális szabályozással szemben még kevésbé fejlett az integrált szabályozás.

A környezetvédelmi törvényben az általános környezetvédelmi szabályok téren az egyik fontos módszertani változás a gazdasági eszközök alkalmazásához az alapvető keretek meghatározása. Idetartozik különösen a „szennyező fizet” elv és a környezethasználati díjak bevezetése. A másik fontos módszertani változás az integrált megközelítés alkalmazása, konkrétan a környezeti elemek egységes védelmének szabályozása alapvető szinten.

A szabályozási módszertan fejlesztésének fő feladata a környezetvédelmi törvény által megalapozott módszerek, tehát a piaci szabályozó eszközök, az integrált szabályozás továbbfejlesztése.

További fontos feladat a technológiai előírások minél szélesebb körű alkalmazása. A hagyományos közigazgatási eszközök alkalmazása és a szektorális megközelítés erősen rögzült a szabályozásban és a végrehajtásban, ezért ezen a téren jelentős szemléletváltásra van szükség.

A veszélyes ipari tevékenységek szabályozása

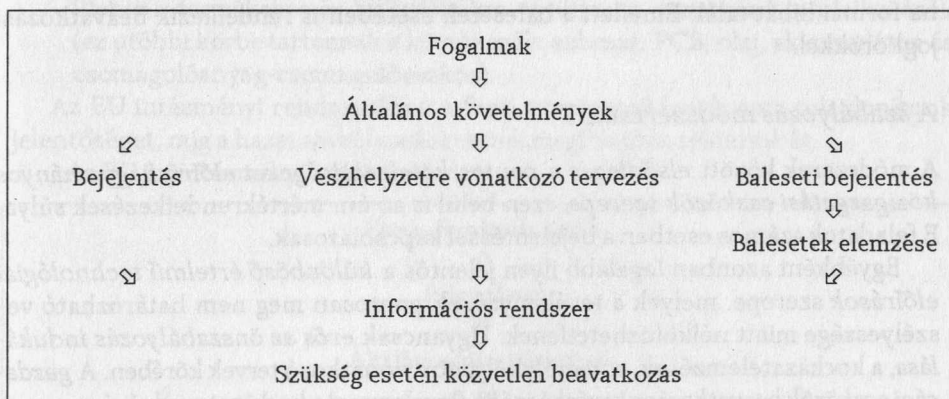
A veszélyes ipari tevékenységek szabályozása az EU-n belül

Az e témát szabályozó ún. Seveso-direktíva a közelmúltban teljesen megújult. A veszélyes ipari tevékenységekre a jövőben már a 96/82/EC direktíva vonatkozik, így annak ellenére az újabb szabályozásra koncentrálunk, hogy a megelőző — a 82/501. sz. — direktíva nem egyik napról a másikra, hanem 2 év alatt adja át teljesen a helyét az újnak, azonban számunkra nyilvánvaló, hogy nem az eltűnőben lévő, hanem a kialakuló követelményekhez kell igazodnunk.

Az új direktíva három alapvető célt törekszik megvalósítani:

- megelőzés,
- az esetleges következmények korlátozása, illetve
- a védelem magas foka.

E tevékenységek jogintézményi rendszere az alábbi sémát követi:



A *fogalmak* mint minden téren, itt is behatárolják, mely tevékenységek tartoznak a szabályozás hatálya alá, illetve mely balesetekre vonatkozóan kell bejelentést tenni és elemzést végezni.

Az *általános követelményeknek* e téren nagyon kevés jelentősége van, mert talán túlzottan is általánosak. Idetartozik egyebek között az az általános elvárás, hogy az esetleges következményeket előzze meg, illetve korlátozza azok hatását; illetve bizonyítani kell, hogy mindent megtett a szabályozási követelmények érvényesítése érdekében.

A *bejelentések* első területe magára a veszélyes ipari tevékenységre vonatkozik, elsősorban annak érdekében, hogy a baleseti veszélyhelyzetek megfelelően felmérhetők legyenek. A tevékenység folytatójának az érintett tevékenységeket megfelelő formában és mellékletekkel be kell jelentenie, mégpedig külön a régi, már folyó tevékenységet, az új tevékenységet, illetve a bekövetkező változásokat.

Azon tevékenységek, melyek bejelentéskötelesek, arra is kötelezettek, hogy *veszélyhelyzetre vonatkozó intézkedési tervet* dolgozzanak ki, és azt a hatóságoknak megküldjék. Az üzemeltető alapkötelezettsége, hogy a balesetmegelőzésre tervet, illetve politikát alakítson ki; emellett ún. biztonsági jelentést készít, melynek minimális tartalmi kellékeit a direktíva melléklete tartalmazza. A hatóság maga is elkészíti az ún. külső vészhelyzeti tervet, amely hasonló feladatokat tartalmaz, mint a létesítményi, azzal a különbséggel, hogy hatóköre szélesebb.

A már bekövetkezett *balesetekről azonnal bejelentést* kell tenni, annak érdekében, hogy a megfelelő ellenlépéseket mindenki megtegye. A bejelentés mellett a balesetek körülményeit a tapasztalatok generálása érdekében *elemezni kell*, mely *újabb információs rendszer* részét képezi.

A különböző bejelentésen alapul a későbbi *információs szolgáltatás*, a lakossági tájékoztatás.

A megfelelő *beavatkozási intézkedések* erőteljesen érvényesülnek, hiszen a veszély nagysága indokolja a hatóság megfelelő közvetlen intézkedési jogköreinek alkalmazását. A hatóság általában jogosult tilalmakat és kötelezéseket alkal-

mazni, mégpedig kötelező módon, ha érdemi hibát talál, illetve nem kötelezően, ha formai hibát talál. Emellett a balesetek esetében is rendelkezik beavatkozási jogkörökkel.

A szabályozás módszertana

A módszerek között *elsődleges a pontos kötelezettségeket előíró hagyományos közigazgatási eszközök szerepe*, ezen belül is az ún. mértékrendelkezések súlya. E feladatok számos esetben a bejelentéssel kapcsolatosak.

Egyébként azonban legalább ilyen jelentős a *különböző értelmű technológiai előírások szerepe*, melyek a tevékenységek pontosan meg nem határozható veszélyessége miatt nélkülözhetetlenek. Ugyancsak *erős az önszabályozás indukálása*, a kockázatelemzések, a veszélyhelyzetre vonatkozó tervek körében. A *gazdasági eszközök beavatkozása kevésbé reális*, figyelemmel a kockázat nagyságára.

A veszélyes ipari tevékenységek szabályozása hazánkban

A balesetek veszélyével járó, illetve veszélyes anyagokat felhasználó ipari tevékenységek átfogó szabályozása szinte teljes mértékben hiányzik, különösen ami a vonatkozó nyilvántartások, információáramlás, biztonsági követelmények és tervek kialakítását illeti. Még a bekövetkező balesetek bejelentése sincs rendezve. Általános vonatkozásban a szabályok között egyet lehet megemlíteni, mégpedig az 1996. évi XXXVII. törvényt a polgári védelemről, ami azonban inkább általában a katasztrófahelyzetekre vonatkozik. A jogintézmények ennek megfelelően csupán egyetlen körre szorítkoznak, mégpedig a balesetei bekövetkezése esetében *szükséges elhárító intézkedések* kérdésével. A fentiekre tekintettel a szabályozás módszertani kérdéseiről nem szükséges külön szólni.

Összevetés

Az EU és a hazai szabályozás sem intézményi rendjében, sem módszereiben nem összevethető, mert a hazai szabályozás oly mértékben nem felel meg az EU ismertett rendszerének, hogy ennek megfelelően teljes rendezése szükséges.

A hulladékgazdálkodás szabályozása

Az alkalmazott jogintézmények az EU-ban

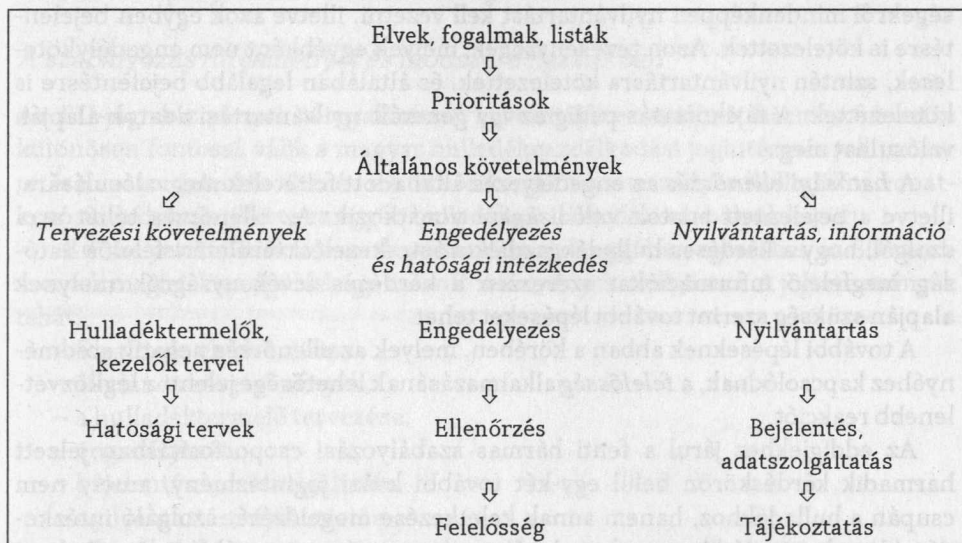
A hulladékok témakörében három csomópontot alakíthatunk ki, méghozzá kifejezetten a magyar jogrendszeri helyzetre tekintettel. Így a hármas csoportosítás az EU-n belül nem értelmezhető igazán. A három csoport:

- a hulladékgazdálkodás általános kérdései,

- a veszélyes hulladékokra vonatkozó különös szabályok,
- illetve a termékekre és hulladékokra együttesen vonatkozó rendelkezések (ez utóbbi körbe tartoznak a következők: azbeszt, PCB, olaj, akkumulátor és csomagolóanyag-csomagolóeszköz).

Az EU intézményi rendszerében a fenti csoportosításnak nem tulajdonítunk jelentőséget, míg a hazai szabályozást ennek megfelelően tekintjük át.

Az EU jogintézményi képlete szerint:



Az *elvek és fogalmak* szerepe a hulladékgazdálkodáson belül különösen nagy szerephez jut, mert el kell határolni a hulladékot a másodlagosan használható termékektől. A *hulladéklisták* szerepe a veszélyes hulladékok és általában a hulladékgazdálkodás körében különböző módon érvényesül — ez előbbiben kötelező erővel, a második esetben azonban csak tájékoztató jelleggel —, így szoros összefüggést mutat e téren a tájékoztatás jogintézményével. Mindkét esetben azonban a listák célja egyértelműen a fogalmi tisztázás elősegítése.

A *prioritások és általános érvényű elvárások* együttesen teszik ki a hulladékgazdálkodási és hulladékkezelési rendszer *általános részét*. E jogintézményi körből közvetlen kötelezettségek ugyan nem erednek, mégis a későbbi elemek mindegyikét az általános részhez kell viszonyítani, illetve a jogi követelmények megvalósítását is az általános elvárások mércéjéhez kell arányosítani. Itt találhatjuk a technológiai követelmények jelentős részét.

A *hulladékgazdálkodás, illetve -kezelés tervezése* jelenti a következő lépcsőt, amely meghatározza a hatóságok által általánosan követendő irányt. A terveknek megfelelően lehet a későbbiekben a hulladékkal kapcsolatos tevékenységeket engedélyezni, azokat elvégezni. A tervkészítő hatósági szint meghatározását az EU az egyes országokra hagyja, tehát ezt történhet akár országosan egységesen, területi és helyi szintekre bontottan, illetve mindezen szempontok vegyítésével egyaránt.

A tervezés mellett alapkérdés az egyes *tevékenységek engedélyezése*. Az engedély a hulladékra vonatkozó tevékenységek alapvető feltétele, amely alól csak kevés kivétel engedhető meg. Az engedély meghatározza a tevékenység végzésének legfontosabb feltételeit, és egyben arra is lehetőséget ad, hogy a hatóságok folyamatosan ellenőrzésük alatt tarthassák az egyes tevékenységeket.

A *bejelentés, nyilvántartás és tájékoztatás* kötelezettségei azonos töről fakadnak, egy kötelezettség különböző vetületeit jelentik. Az engedélyezett tevékenységekről mindenképpen nyilvántartást kell vezetni, illetve azok egyben bejelentésre is kötelezettek. Azon tevékenységek, melyek egyébként nem engedélykötelesek, szintén nyilvántartásra kötelezettek, és általában legalább bejelentésre is kötelezettek. A tájékoztatás pedig az így generált nyilvántartási adatok alapján valósulhat meg.

A *hatósági ellenőrzés* az engedélyezés által adott feltételek megvalósulására, illetve a bejelentett adatok valódiságára vonatkozik. Az ellenőrzés tehát arra szolgál, hogy a kérdéses hulladékgazdálkodási, -kezelési területért felelős hatóság megfelelő információkat szerezzen a kérdéses tevékenységről, melynek alapján szükség szerint további lépéseket tehet.

A további lépéseknek abban a körében, melyek az ellenőrzés negatív eredményéhez kapcsolódnak, a *felelősség* alkalmazásának lehetősége jelenti a legközvetlenebb reakciót.

Az eddigiekhez járul a fenti hármas szabályozási csoportosításban jelzett harmadik kérdéskörön belül egy-két további kvázi jogintézmény, amely nem csupán a hulladékhoz, hanem annak keletkezése megelőzését szolgáló intézkedésekhez kapcsolódik, annak érdekében, hogy még a termékfázisban érdemi lépések történjenek. Két intézményt kell kiemelni e téren, melyeknek csak egyike igazán jogintézmény, ezek:

- *társadalmi felvilágosítás és kampányok* szervezése, termékek és hulladék anyagok gyűjtési rendszerének ösztönzése, illetve ennek feltételeként
- *jelölési kötelezettség* egyrészt a veszélyekre figyelmeztető módon, másrészt pedig a gyűjtés, regenerálás érdekében.

A szabályozás módszere

A hulladékgazdálkodás, -kezelés területén keveredik a *mértékrendelkezések és a technológiai előírások* alkalmazása. A mértékrendelkezések legtöbbje nem más, mint biztonsági, illetve alkalmazási — mégpedig bizonyos technológia alkalmazását, illetve szakemberek alkalmazását egyaránt értve ezalatt — követelmények megvalósulása. Ugyanakkor nem szabad arról sem megfeledkezni, hogy az ún. technológiai követelmények, tehát a meg nem határozható, de a technológia, illetve a tevékenység alapvető minőségére vonatkozó elvárások szintén a szabályozási módszer szerves részét képezik. Ezekre jó példákat találhatunk egyebek között az általános rendelkezések körében — pl. a legközelebbi megfelelő létesítmény alkalmazásának elvárása a hulladékkezelés esetében.

Egyébként az integrált szemlélet követelményét a hulladékok környezeti hatásai terén nem lehet megkérdőjelezni, az feltétlen szükséglet.

A módszertani variációk harmadik területe, tehát a hagyományos, illetve a gazdasági, valamint az önszabályozási eszközök alkalmazása kérdéskörében mindhárom szabályozási lehetőségnek egyaránt tere van, ezekről azonban az EU-szabályok alig nyilatkoznak. Ez utóbbi körbe tartozik az intézmények között említett kampányok szervezése, a felvilágosítás.

A szabályozás intézményei és módszere hazánkban

Az EU-jogintézmények tárgyalásának bevezetőjében említett hármas felosztás különösen fontossá válik a magyar hulladékgazdálkodási jogintézmények ismertetése során. Jelentős eltérés mutatkozik ugyanis a veszélyes hulladékra vonatkozó szabályozás, illetve az egyéb hulladékgazdálkodási szabályok között.

A veszélyes hulladékra vonatkozó szabályozás nagyjában-egészében az EU-rendszernek megfelelően épül fel, így hasonló intézményeket alkalmaz. A jogintézmények tehát:

- fogalmak, elvek és lista,
- általános követelmények,
- a hulladéktermelő tervezése,
- engedélyezés,
- bejelentés, adatszolgáltatás,
- nyilvántartás, tájékoztatás,
- ellenőrzés,
- közvetlen beavatkozás,
- felelősség alkalmazása.

A nem veszélyes hulladékra vonatkozó szabályozás azonban szinte nem rendelkezik sajátos intézményi körrel, amennyiben még a fogalmak rendszere sem tisztázott, hanem csupán a következő intézményeket említhetjük meg:

- általános követelmények,
- kisebb mértékben, csak a hatásvizsgálathoz kötött esetekben engedélyezés,
- ellenőrzés,
- közvetlen beavatkozás,
- felelősség alkalmazása.

A szabályozás módszereit illetően inkább csak a hagyományos, közigazgatási befolyásoláson alapuló eszközökről számolhatunk be, mert az általános rendelkezések önszabályozásra nem ösztönöznek. A termékdíjas szabályozás bevezetésével megjelent a gazdasági eszközök alkalmazásának lehetősége is. Integrált szabályozásról azonban nem beszélhetünk, ahogyan általában hiányoznak a mértékrendelkezések és a technológiai előírások is. Ez utóbbi alól a mértékrendelkezések esetében kivételt jelentenek a veszélyes hulladékra vonatkozó szabályok, ahol a mellékletek tételes előírásaival a mértékrendelkezések jelenlétét érzékelhetjük.

Összevetés

A két szabályozás intézményi és módszertani rendje számos különbséget rejt magában, mégpedig elsődlegesen a szabályozás eltérő tárgyi körében, illetve eltérő részletezettségében rejlő okok miatt. Az alábbiakban a *legalapvetőbb különbségekre* hívjuk csak fel a figyelmet:

- a prioritások meghatározása a magyar jogban hiányzik, ezzel pedig hiányzik a szabályozás egyik elvi magja,
- a kifejezetten hulladékgazdálkodással kapcsolatos engedélyezés rendszere hiányzik, illetve csupán a veszélyes hulladékok esetében található meg,
- nem jelenik meg a hatóságok hulladékgazdálkodási terv készítésére vonatkozó alapvető kötelezettsége, aminek következtében az információs és a tájékoztatási rendszer nem alakulhatott ki.

A szabályozási módszerek tekintetében az integrációnak jóval kevesebb nyomra fedezhető fel a magyar jogban, mint amire az EU-jog utal, illetve ugyancsak jelentéktelenné válnak a technológiai előírások, valamint a mértékrendelkezések is, amennyiben ezeket a pontosan meghatározható követelményekkel azonosítjuk e téren.

Szervezeti és hatásköri megfontolások

Az egyes EU-szabályok és szabályozási területek intézményrendszere és szabályozási módszertani kérdéseinek áttekintése során nem szóltunk a szervezeti és hatásköri vonatkozásokról. Az EU környezetvédelmi jogának szabálytömege számos feladat- és hatáskört említ, méghozzá oly módon, hogy azok esetleg az egyes direktívák esetében egymásra épülnek, máskor pedig megismétlődnek. Mindenesetre az EU nem jelöli meg kifejezetten, hogy mely feladat megvalósítása milyen hatáskört jelent, az magától értetődően az egyes vonatkozó hazai közigazgatási szakterülettől is függ.

A feladat- és hatáskörökhöz az EU soha nem fűz szervezeti következményt, hiszen az ellentétes lenne a tagállamok önállóságával. Csupán két előírást találhatunk:

- legyen a végrehajtásért felelős szervezet (competent authority), akinek a feladata és megjelölése jobbára az EU irányában fontos, adván az EU megfelelő szakterületi partnerét,
- illetve ehhez kapcsolódóan érvényesüljön a feladat- és hatáskörök tényleges megvalósítására irányuló általános elvárás, amely azonosítható az EU-jog végrehajtásáról szóló elvárásokkal.

A szervezeti és hatásköri kérdések részletes elemzése, a hazai jogban történő megvalósíthatóságának értékelése azonban messze meghaladná a jelen tanulmány kereteit, egyébként sem alapozó munkát jelentene, hanem a most lefekte-

tett alapokra építkező következményi rendszer kialakítását, amely a kutatás jelenlegi állásában, sőt a hasonló tárcaszintű munkát is ismerve, idő előtti lenne.

Összegzés

A hazai szabályozás jogintézményi köre szinte minden elemet tartalmaz, amit a bevezetésben felsoroltunk, bár távolról sem olyan komplex rendszerben, ahogyan azt az EU alkalmazza. Sőt, egyes kérdések tartósan hiányoznak, mint

- a preambulum és a fogalmak, tehát az értelmező rendelkezések kiemelkedő szerepe,
- a stratégiai és politikai megfontolások kimunkálása,
- általában a tervek és programok készítése,
- a magatartási kódexek,
- a termékminősítés környezetvédelmi szempontból,
- a technológiai követelmények, valamint
- az információ és tájékoztatás rendszerei, illetve
- jóval kisebb jelentősége van a bejelentési rendszereknek, mint az általános engedélyezési szerepben is megjelenő intézményeknek.

A fenti hiányjegyzék mellett azonban a két jogrendszer intézményei látszólagos hasonlósága sem bizonyít egyértelmű megfelelőséget, ha a részleteket tekintjük át. Az engedélyezés EU-beli rendje már az integrált eljárások irányában alakul, számos közvetlenül megjelenő környezetvédelmi engedélyt tartalmazva, míg nálunk éppen azokon a területeken jelentkeznek a hiányosságok, amelyek a legnagyobb környezeti veszélyeket hordják magukban — így a hulladék, a felszín alatti víz vagy a veszélyes ipari tevékenységek szabályozására, és az ott megjelenő engedélyezésre gondolva.

A jogintézményi rendszert tehát egyértelműen közelebb kell hozni az EU jelenlegi rendszeréhez, sőt nem szabad megfedkezni olyan új intézmények kialakulásáról sem, mint a mostanában egyre nagyobb hangsúlyt kapó, bár az eddigi intézményi rendben nem szereplő önkéntes megállapodások kérdése.

Annak ellenére, hogy nem lehetett része a meglévő jogintézményeket elemző résznek mégis érdemes megemlíteni, hogy a közösség környezetpolitikájának egyik legújabb intézménye, a *környezetvédelmi egyezmények fejlesztése* az önszabályozás eszközei sorába tartozik. A Bizottság 1996. november 27-én elfogadta a környezetvédelmi hatóságok és az ipar közötti környezetvédelmi egyezményekről, illetve az egyoldalú ipari kötelezettségvállalásokról szóló kommunikét. A kommuniké ezen típusú intézmény alkalmazásának erősítésére törekszik. Alapvető követelmény, hogy a megegyezés minél specifikusabb legyen — így pl. pontos mennyiségi célkitűzések meghatározása.

A kommuniké irányelveket vázol fel a hatóságok és az ipar között a környezetvédelem terén készülő megegyezőésekhez. A kezdeményezés mögött a közöség ötödik környezetvédelmi akcióprogramja húzódik meg, amelyik egyebek között aláhúzza a megosztott felelősség elvét és annak szükségességét, hogy az alkalmazott eszközök választékának bővülésével a jogintézmények szélesebb variációs köre alakuljon ki. A környezetvédelmi megállapodások mindkét fél részére jogilag kötelezőek lehetnek, de lehetnek nem kötelezőek is, a környezethasználó egyoldalú kötelezettségvállalásával, melyet a hatóság elismer. Hatékony eszközöket jelenthetnek ezek, melyek megelőzik a jogalkotást, és ezzel csökkentik a szabályozó- és közigazgatási eszközök mennyiségét.

A módszertan a szabályozás belső stratégiáját vázolja fel. A hazai módszertanban ismét megtalálhatóak mindazon lehetőségek, amelyeket az EU is alkalmaz, de más rendszerben és más súlypontokkal. Általános következtetésként azt mondhatjuk, hogy a korszerűnek számító módszerek, illetve a hagyományos módszerek teljesebb körű, kidolgozottabb alkalmazása tekintetében jelentős feladatok várnak a hazai jogalkotásra. Gondolhatunk itt különösen a következőkre:

- az integrált szabályozásnak — és nem csupán az IPPC direktívájára kell gondolni — csak a kezdeti lépéseit tettük meg, mind a környezetvédelmi szektorok, mind a környezetvédelem mint szektor, és mind a hatósági integráció terén,
- a hagyományos vagy közigazgatási eszközök alkalmazása körében a változatok lehetősége jóval kisebb, mint az EU-ban, különösen a gazdaság befolyásolását szolgáló, de nem gazdasági, hanem hagyományos igazgatási eszközök esetében,
- a gazdasági eszközökre maga az EU is csak érintőlegesen tér ki,
- az önszabályozás módszerét az EU egyre szélesebb körben alkalmazza, jobbra ajánlásként és nem kötelező szabályként; a fent említett önkéntes megállapodásról szóló kommuniké e téren már egy újabb szemléletmódot tükröz,
- a mértékrendelkezések szintén a nálunk ismertekhez képest sokkal szélesebb körben jelennek meg, értve ezalatt valamennyi, pontosan meghatározható előírást, pl. létesítési, alkalmazási követelményeket,
- végezetül a technológiai előírások módszere hazánkban még csak éppen megjelent s jogi szabályozásban alkalmazásra sem került. Ha ehhez hozzátesszük e módszer széles körű alkalmazását az EU-ban, akkor eltérésünk — nyugodtan kijelenthetjük: elmaradásunk — még érzékletesebbé válik.

A módszerek hazai szegényessége nem csupán azt jelenti, hogy nem gondolkodunk azonos módon, mint az EU és annak tagállamai. A módszerek szűk alkalmazási köre sokkal inkább utal arra, hogy a környezeti érdekek védelme nem jelenik meg a szükséges komplexitásban, hanem egyszerűsített és így kevésbé hatékony rendszert alakított ki.

Az EU-konform környezetvédelmi szabályozási módok gazdasági és társadalmi hatásmechanizmusa

Bevezetés

Magyarország európai uniós csatlakozási periódusában fontos szerep jut a környezetvédelmi szabályozás harmonizációjának.

Mivel az európai szabályozásban is növekvő szerepet kaptak a közgazdasági szabályozó eszközök, külön figyelmet kell fordítanunk a környezeti adókra, díjakra, tágabban az adórendszer „zöldülésére”.

Az 1990-es évek első felében végzett elemzések azt mutatták, hogy a magyar környezetszabályozásban is fokozott szerephez jutottak és jutnak a környezetvédelmi díjak, adók. Ebből levonható az a következtetés, hogy a magyar környezetpolitika az európai környezetpolitikával harmonizál. Igaz ez környezetvédelmi jogszabályainkra és igaz a környezetvédelmi koncepciókra, programokra is.

Az 1990-es évek közepétől azonban az Európai Unió környezet- és gazdaságpolitikájában olyan új folyamatok indultak be, amelyek túlmutatnak a magyar környezetszabályozás törekvésein. Ezek az új folyamatok az integráció fejlődésébe a korábbinál határozottabban, mintegy „szervesülve” viszik be a „zöld” szempontokat, amikor is zöld adóztatásról, illetve „zöldülő” adórendszerről beszélnek. Ez a zöldülő adórendszer ugyanis nem csupán újabb és szigorúbb környezetvédelmi adókat és nagyobb környezetvédelmi alapokat jelent, hanem ennél szélesebb értelemben jelenti a torz, gyakran a negatív externális hatásokat felerősítő támogatások és adórendelkezések leépítését és az adószerkezet megváltoztatását is.

Ez a módosítás igyekszik felmérni a környezetvédelmi szabályozás komplex hatását és legalább úgy figyel a bevételi ösztönző hatásra, mint a redisztribúciós, jövedelemátcsoportosító hatásra. Számos elemzés és modellvizsgálat igazolja ugyanis, hogy ugyanaz az ökoadó lehet hatékonyságjavító, illetve -rontó, és attól függően, hogy milyen jövedelemátcsoportosításokat indukál.

A környezetpolitikát, benne a környezetszabályozást tehát belső rendszerösszefüggésében, gazdasági, társadalmi kihatásában és nemzetközi viszonylatokban kell vizsgálni. A nemzetközi harmonizáció a versenyhatás és a tőkeallokáció miatt különösen fontos.

A magyar csatlakozás szempontjából fontos tudnunk azt, hogy noha szinkronban vagyunk a környezetvédelmi szabályozást tekintve az Európai Közösség gyakorlatával, de nem vagyunk szinkronban az 1990-es évek második felében kibontakozó uniós törekvésekkel.

A környezeti, „zöld” szempontokat integrálni kell a gazdaság, a politika, a társadalom rendszerébe és ebből a szempontból a csatlakozási folyamat során még igen komoly teendőink vannak.

Az Európai Unió főbb környezetvédelmi szabályozási törekvései és a magyar gyakorlat

A környezetvédelmi szabályozó rendszer különféle elemeinek (ezen belül a környezetvédelmi adók, díjak) definíciójaként a magyar szakirodalomban elfogadott fogalmakat használjuk. Felhívjuk a figyelmet, hogy noha e definíciók a nemzetközi publikációkon és dokumentumokon alapulnak, a gyakorlati sokszínűség miatt nem általános érvények.

Általános érvényű definíció ugyanis nincsen. Az Európai Unió jelenleg is szorosan együttműködik az EUROSTAT-tal, a Nemzetközi Energia Felügyelettel és az OECD-vel azért, hogy megfelelő statisztikai keretet adjon a tagországokban alkalmazott környezeti adóztatásnak. Fontosnak tartják, hogy ebben a keretben lehetőség legyen országok közötti összehasonlításokra és adatelemzésekre is.

A közgazdasági eszközök alkalmazása az Európai Közösség környezetvédelmi szabályozásában is a nyolcvanas évektől erősödött fel. Ez mindenekelőtt különféle környezetvédelmi adók és díjak bevezetését jelentette.

A kilencvenes évektől azonban az Európai Unióban (és természetesen több más OECD-országban is) *az ökoadóztatás terén új szakasz kezdetének lehetünk tanúi.*

Amíg az 1980-as években a környezetvédelmi adóztatás viszonylagos elkülönültségben fejlődött, addig a kilencvenes években egyre inkább integrálódik az adórendszerbe. Nem arról van tehát csupán szó, hogy újabb és újabb ökoadók jelennek meg a szabályozási piacon, hanem arról, hogy erőteljes törekvések figyelhetők meg az egész adórendszer zöldebbé tételére.

Az adórendszer zöldülése (zöldítése) három, egymással szoros összefüggésben levő, egymást kiegészítő módon történik:

1. a meglévő torzító támogatások és adórendelkezések módosítása vagy megszüntetése;
2. a létező adók szerkezetének átalakítása;
3. új ökoadók bevezetése.

A torzító támogatások és adórendelkezések módosítása vagy megszüntetése

E kérdéskörben nemzetközi dokumentumban rögzített alapkövetelmény, hogy az adóknak, adórendelkezéseknek és (direkt vagy indirekt) támogatásoknak ne legyenek negatív környezeti következményei. Ez legalább olyan fontos, mint új ökoadó bevezetése.

A legfontosabb kérdés a közvetlen támogatások negatív hatásainak ügye. (Az 1995. évi hamiltoni G. 7. közgyűlés határozata alapján most folyik az ezen támogatások feltárására és értékelésére vonatkozó metodika kidolgozása.)

Ezek a támogatások elsősorban az agrár, az energia és a közlekedési szektorban játszanak nagy szerepet. Sok esetben a probléma az, hogy a Pigue által a pozitív externáliák esetében javasolt támogatások helyett olyan tevékenységek is kapnak támogatást, amelyeknek jelentős a negatív externális hatása. Ezek a támogatások különösen torzítóan hatnak, mintegy hatványozottan felerősítve a negatív externáliák káros hatását. Egyértelműen bizonyított ugyanis a támogatások befolyása, a termékek és a szolgáltatások kiválasztására.

A következőkben az előbbi állítást néhány gyakorlati példával illusztráljuk.

Energia, ipar: a nyersanyag-kitermelést és az energiafelhasználást szolgáló támogatások negatív hatással vannak az újrafelhasználásra, továbbá növelik a hulladéktermelést. A támogatások az energiaszektorban a szennyező („fekete”) energiafelhasználóknak kedveznek a „zöldekkel” szemben.

Közlekedés: az utak infrastrukturális költségeinek csak egy részét fizetik meg az úthasználók (egyes becslések szerint ez EU-átlagban a költségek 80%-a körüli összeg). Az említett támogatások növelik a közúti forgalmat, ami mint ismeretes, a környezetre sokkal károsabb, mint a vasutak vagy a vízi utak használata. A fenti támogatás teljesen ellentétes a valós gazdasági hatást tekintve. Az utak építésének és használatának támogatása — externáliákban gondolkodva — csak addig indokolt, amíg az úthálózat pozitív externális hatása dominál. Ma viszont, amikor a közútfejlesztést és a közúti közlekedést támogatjuk, egyenlegében negatív externáliákat produkáló terméket és szolgáltatást szubvencionálnak, szép példáját adva a korábban említett kettős káros hatásnak.

Mezőgazdaság: a mezőgazdasági támogatásokról nem mondhatunk egyértelmű véleményt. Amennyiben az agrárágazat mint a természeti környezettel harmóniában folyó tevékenység támogatott, az pozitív hatású. Amennyiben azonban mint iparszerű, sok növényvédő szert és műtrágyát használó, a biodiverzitást csökkentő termelés kap támogatást, az negatív összehatású.

E példák többségükben a támogatások negatív hatásait illusztrálják mégis indokolhatók mind környezeti, mind gazdasági szempontból, amennyiben a pozitív externáliák hatását erősítik, elősegítve a társadalomban az optimális externális szint létrejöttét.

Az utóbbi típusú támogatások ilyen formában — megítélésem szerint — nem csupán a környezet-gazdaságtani elvekkel kerülhetnek szinkronba, de az Európai Unió elveivel és elvárásaival is. Így a fenti elveken nyugvó támogatások alkalmazhatók Magyarországon is a következő időszak környezetpolitikai gyakorlatában.

A létező adók szerkezetének átalakítása

A tárgyalt kérdéscsoportba tartozik a *környezetileg torzító adók* megszüntetése. Bár számos adónak vannak pozitív környezeti hatásai (például az ólomtartalom szerinti üzemanyagadó-differenciálás), más adók és rendelkezések viszont környezetileg káros piaci hibák forrásai. (Ilyen a mocsarak lecsapolásáért és mezőgazdasági területként való hasznosításáért adott adócsökkentés, vagy — a közlekedés területén — a diesel üzemanyag csökkentett adója, amely a közúti fuvarozást favorizálja. Ma már egyre kevésbé tűnik indokoltnak akár környezeti, akár gazdasági szempontból, a repülő-üzemanyagok részleges vagy teljes adómentessége.)

A létező adók szerkezetének átalakítása is megvalósítható környezetbarát módon. Ez a megközelítés a szennyezőbb tevékenységek fokozott megadóztatását célozza, azok relatív árának befolyásolásával.

A már említett ólomtartalom szerinti üzemanyag-differenciáláson túl, számos EU-tagországban az autók (eladási, fenntartással kapcsolatos) adóit úgy módosították, hogy a kevésbé szennyező autók használatát serkentsék.

Mivel az *energia* az adóbevételek és egyben a szennyezés egyik fő forrása, az energiaadók és -árak átalakításában igen nagy lehetőségek rejlenek.

Ez mind az implementációs nehézségeket, mind a hatást tekintve sokoldalú kérdés, és alapos elemzést igényel. A *fogyasztói* viselkedésváltozást sok tényező szabja meg: a teljes adórendszerben való elhelyezkedés, az üzemanyagárak és a jövedelemszintek viszonya, az alternatívák közötti választás lehetősége stb. A végső hatás a *termelőket* érinti, akiket ez a fajta adómódosítás a kevésbé szennyezett (kevésbé adóztatott) termék termelésére készíteti.

Új ökoadók bevezetése

A 1990-es években jelentősen megnőtt az Európai Unió országaiban az ökoadók száma. Ezt mutatja az első táblázat.

1. táblázat

A közgazdasági eszközök* számának alakulása hét európai fejlett OECD-országban, 1987–1997

Országok	1987	1992	1997
Finnország	10	16	22
Franciaország	6	7	12
Németország	9	10	13
Olaszország	5	5	6
Hollandia	13	11	16
Norvégia	12	15	22
Svédország	13	17	21

Forrás: 1987, 1992-es adatok: *Managing the Environment. The Role of Economic Instruments.* OECD, Paris, 1994.

– 1997-es adatok: *Environmental Taxes and Green Tax Reform.* OECD, Paris, 1997.

* A közgazdasági eszközök körén belül a kibocsátási díjakat, termékdíjakat, betéti díjakat, piacosítható enegedélyeket és a végrehajtási ösztönzőket vettük számba.

A környezeti adók bevezetése az esetek jelentős számában a *bevételemlegesség* összefüggésében történik. Ez azt jelenti, hogy az ökoadó bevezetésével együtt más adóterhek csökkennek. A kölcsönös adómódosítások csomagként való bevezetése a *társadalmi elfogadhatóság* szempontjából — bevételemlegesség mellett — sokkal könnyebb. Felvetődik az általános adóteher csökkentése is, hiszen egy ilyen adóreform társadalmilag sokkal könnyebben eladható. Ez esetben azonban egy bizonyos csökkentés után más (például szociális) kiadásokat kellene mérsékelni, és terheit áthárítani a lakosságra, ami komoly ellenállást váltana ki, és az új adórendszer elfogadottságát akadályozná. (Ebből a szempontból nagy különbségek vannak az USA és az EU-országok között.) Az Európai Unió országaiban az utóbbi időben figyelmet kap az a gondolat, hogy a zöld adók használatával csökkenteni lehetne a jövedelemadókat, esetleg a vagyonadót.

A következőkben ismertetünk néhány példát a fenti megállapításokra:

- 1991-ben Svédország jelentős adóreformba kezdett, ami hatását tekintve a GDP 6%-át érintette. Alapvető célkitűzés volt a korábban említett adótorzítások és torzított adók számának csökkentése. Ahhoz, hogy az adókból származó jövedelemkoncentráció szintje változatlan maradjon, néhány közvetett adót emeltek és néhány új ökoadót vezettek be (új ökoadók léptek be CO₂-re, NO_x-re).
- Dániában jelenleg is folyik széles körű adóreform, amit 1994-ben kezdtek el, és várhatóan 1998-ban fejeznek be. Egyik lényeges célja a környezeti szempontok és a természeti erőforrások ésszerűbb használatának előtérbe állítása. 1996 óta az ipar által használt energiára új zöldadókat (CO₂; SO₂) vetnek ki és 2000-ig folyamatosan növelik azokat. Az ezekből származó jövedelem visszaforgatásra kerül az iparba az energiamegtakarító beruházások támogatásának formájában, továbbá a munkaadók társadalombiztosítási hozzájárulásának csökkentéseként.
- Hollandiában 1971 és 1996 között hosszú és lényeges változásokon mentek keresztül a zöld adók. Az első időszak elkülönült és megkülönböztetett környezetvédelmi adóztatásából mentek át az 1990-es évekre egy zöldülő adórendszerbe. Fontos, hogy ezen új fejlemény során a központi költségvetésbe folynak be az ökoadók. 1996-tól új „energia szabályozó adó”-t vezettek be a kis energiafogyasztókra (háztartások, kisebb vállalkozások, irodaházak stb.). Az ökoadókból befolyó összeget visszajuttatják a háztartásoknak, méghozzá oly módon, hogy csökkentik a jövedelemadót, illetve a társadalombiztosítási hozzájárulást.
- Finnországban a készülő adóreform érzékelhető munkáltatói tehercsökkentést foglal magában. (Jövedelemadó-, társadalombiztosítási járulékcsökkenés.) Ezt részben az energiaadók növelésével, átalakításával és új környezetvédelmi adókkal helyettesítik.

Az ökoadókat komplex hatásának megítélése ma még nem lehetséges, noha a tapasztalatok többnyire a hatékony működést támasztják alá. A hatékonyság-becslés esetében azonban több nehézség adódik. Úgymint:

- az ökoadókat számos más környezetvédelmi eszközzel kombinálják,
- az ökoadókat a gazdaság egyéb szabályozóival is együtt hatnak,
- ily módon bonyolult elkülönítetten vizsgálni a technológiaváltás, a hatékonyságnövekedés és a környezetbarát struktúraváltás pontos kiváltó okát.

Mivel azonban több ország (Hollandia, Svédország, Norvégia) rendszeresen vizsgálja hatásukat — az EU-tárgyalás során — célszerű ezt nyomon követni és figyelembe venni.

Viszonylag megbízható számítások állnak rendelkezésünkre az ökoadókból származó jövedelmekre vonatkozóan.

Az Európai Közösség és az EUROSTAT elemezte egy 1996. évi tanulmányban — az Európai Unióra vonatkozóan — az adórendszer szerkezetét. (A vizsgálat az 1980–1993 közötti időszakra vonatkozik, és minden olyan adó a vizsgálat tárgyát képezte, amelynek valamilyen környezeti célja is volt.)

A GDP-vel összevetve, az energia és a környezeti adók aránya az 1980. évi 2,1%-ról 1993-ra 2,7%-ra nőtt a vizsgált 15 tagországban.

Az összes adóbevételen belül ezeknek az adóknak az aránya az 1980. évi 5,7%-ról 1993-ra átlagosan 6,7%-ra növekedett. Vannak természetesen olyan országok, ahol ez az arány magasabb. Norvégiában¹ a környezetvédelemmel kapcsolatba hozható adók 1980-ban az összes adóbevételek 5,9%-át, 1992-ben 8,2%-át adták.

Az előbbiekből látható, hogy noha a környezeti adók viszonylag alacsony hányadot képviselnek, de növekvő jövedelemforrást reprezentálnak az EU országokban.

A magyar és az EU-szabályozás harmóniája

Magyarország és az Európai Unió alapvető környezetpolitikai céljait és az e célok megvalósítására szolgáló eszközrendszert összevetve megállapítható, hogy azok több területen harmonizálnak egymással. Ennek alapvető oka, hogy az 1995-ben elfogadott magyar környezetvédelmi törvény során a törvénykészítők az Európai Közösség által 1992-ben a „Fenntarthatóság felé” címmel életbe lépett ötödik környezetvédelmi akcióprogramot vették alapul. (A magyar környezetvédelmi törvénykoncepció „fenntarthatóság” szempontjából történő elemzését elsőik között végezte el az a kutatócsoport, amely a törvény gazdasági szempontú vizsgálatát készítette el — Kerekes, Kindler, Koloszá, Szilávik, Tóth, 1993.)

¹ Noha Norvégia nem tagja az EU-nak, környezetpolitikájában hasonló módszert követ több, mindenekelőtt skandináv EU-országgal, így a fenti adatok valószínűleg azokra is jellemzőek.

Az Európai Unió elvére épül az 1996-ban elkészült Nemzeti Környezetvédelmi Program is. Készítése idején Magyarország már OECD-tag volt, és mint az EU társult tagja, a kormány komolyan készült az uniós csatlakozási tárgyalások megkezdésére. Amennyiben azonban a sommás megállapításokon túllépünk, és a harmóniát részleteiben vizsgáljuk, a megfelelés már korántsem egyértelmű.

Nézzük a szabályozás kérdését.

A Európai Unió zöldülő adórendszerének jellemzésére az alábbi három jellemzőt emeltük ki:

1. a meglévő torzító támogatások és adórendszerek módosítása vagy megszüntetése,
2. a létező adók szerkezetének átalakítása,
3. új ökoadó bevezetése.

A fenti három jellemző közül a magyar környezetvédelmi politika a kilencvenes évek közepétől, a szabályozásra koncentrálva, a közgazdasági eszközök előtérbe kerülését tartja követendőnek.

Ebből a nézőpontból vitathatatlanul Európa uniós felével harmonizál, vagy ha pontosabbak akarunk lenni, akkor az Európai Közösséggel, hiszen e törekvés sokkal inkább az 1980-as évek „közösségi” és nem az „uniós” törekvéseknek felel meg.

A magyar környezetvédelmi politika ugyanis határozott és figyelemre méltó lépéseket tesz (mind a szabályozásban, mind a környezetvédelmi programokban), hogy definiálja önmagát, és ez a megfogalmazás összhangban legyen mind az OECD-vel, mind az EU-val, és ez elkülönülten — mint környezetvédelmi politika — sikerül is.

Nem következett be azonban az a lényeges lépés, mintegy áttörés, amely az EU programjában és az implementációját segítő eszközrendszerben kirajzolódni látszik. Tudnillik a környezetvédelem „ható” része (szervesnek még korántsem nevezhetnénk) az egész gazdaságpolitikának és gyakorlatnak. (Ezen belül a jövedelemelosztó rendszernek.)

A magyar törekvések alapvetően arra irányulnak, hogy a környezetvédelmi díjakon, adókon keresztül mind több erőforrás kerüljön a környezetvédelmi kormányzathoz, a Központi Környezetvédelmi Alapba, és majd a tárca (különböző környezetvédő szervezetek bevonásával) gondoskodik ennek redisztribúciójáról.

Ez a törekvés mintegy függetlenül folyik a gazdasági adórendszer mellett, azt nem érintve. Ma Magyarországon nem reális program a létező adók szerkezetének környezeti szempontú átalakítása esetleg egy olyan irányba, amely főleg a skandináv országokra jellemző: „környezeti adókkal a környezetért és a nagyobb foglalkoztatásért”.

Nincs napirenden a meglévő torzító rendszerek és adórendelkezések módosítása vagy megsemmisítése sem, ami pedig egyik fő jellemzője az Európai Unióban az 1990-es évek közepén domináló folyamatnak.

A magyar környezetszabályozási módok gazdasági és társadalmi hatásmechanizmusának elemzése

Az előbbieket után tekintsük át különböző nézőpontból a magyar környezetvédelmi szabályozó rendszert.

A környezetvédelmi szabályozó eszközök többoldalú értékelését a következő főbb szempontok alapján célszerű elvégezni:

- statikus és dinamikus hatékonyság, versenyhatás,
- az ellenőrzés és a végrehajtás egyszerűsége, információs igény,
- a gazdasági változásokhoz való alkalmazkodás rugalmassága,
- politikai megfontolások, társadalmi elfogadhatóság.

Statikus, dinamikus hatékonyság, versenyhatás

Statikusság alatt azt értjük, hogy a szennyezéscsökkentés végrehajtása adott technológia és a szennyezők adott földrajzi elhelyezkedése mellett történik, vagyis jellemzően „end of pipe” (csővégi), extenzív környezetvédelemről van szó. A hatékonyságot a szennyező azon összköltség-ráfordításával mérik, amely szükséges ahhoz, hogy valamilyen csökkentési célkitűzést megvalósítson. A szabályozó eszközök hatékonyságának megítéléséhez az emissziócsökkentéssel kapcsolatos összes költséget figyelembe kell venni.

E hatékonysági kritérium alapján a díjak, az adók a normáknál jobban funkcionálnak. Ha például emissziócsökkentési díjat határoznak meg a kg-onkénti SO_2 -kibocsátásra, akkor minden szennyező addig csökkenti emisszióját, amíg szennyezőanyagkibocsátás-csökkentési határköltsége egyenlő lesz a díjrátával. Az egységes díj (vagy ha az értékesíthető engedélyek módszerét alkalmazzuk: az engedély ára)² révén, több szennyező által történő csökkentés esetén, az utolsó egységnyi emissziócsökkentésre eső határköltségek megegyeznek. Ez biztosítja, hogy a csökkentésre tett erőfeszítések a lehető legkisebb költség mellett valósulnak meg.

Ha normákkal akarunk ugyanilyen hatékonyságot elérni, akkor minden egyes szennyezéscsökkentési görbéhez külön normát kellene megállapítani. Csak így lenne biztosítható ugyanis, hogy a megengedett normák mellett a szennyezéscsökkentés határköltsége minden forrásra nézve egyenlő legyen. Ez a mód sokkal munkaigényesebb és bizonytalanabb feladat, mint az adó- vagy a díjrata megállapítása.

A *dinamikus hatékonyság* vizsgálata jellemzően az intenzív vagy preventív környezetvédelemre való ösztönzés eszköze.

² Az értékesítendő engedélyek rendszere (Tradeable Permits) ugyan az Amerikai Egyesült Államokban alkalmazott és nem jellemzően európai uniós szabályozás. Az ok, ami miatt mégis foglalkozunk a szabályozási móddal az, hogy a szakmai vitákban és a politikai tárgyalásokon komolyan felmerül alkalmazásának lehetősége az üvegházgázok nemzetközi szabályozásában. Szükség lenne szakmai értékelésekre a magyar szabályozásfejlesztés kapcsán is.

A dinamikus hatékonyság az alkalmazott eszközök által is elősegíteni kívánt olyan hosszú távú akciókat is magában foglal, mint a szennyezőknek felajánlott lehetőségek a technológiák megváltoztatására (termelési és/vagy szennyezés-csökkentő jellegű technológiák) vagy más, kevésbé veszélyeztetett körzetekbe történő áttelepülésre. Egy eszköz bevezetésénél mindig fontos kritérium, hogy tartalmazza a szennyezők folyamatos ösztönzését a jobb technológia bevezetésére vagy egyéb károkat minimalizáló akciókra.

Az adók és a díjak is jól alkalmazhatók e szempontból, pénzügyi ösztönző jellegük miatt. A fizetendő adó- vagy díjteher ugyanis állandóan és a megfelelő időben „emlékezteti” a szennyezőt arra, hogy ha kevesebbet szennyez, pénzt takaríthat meg. A normák nem kellően átgondolt alkalmazása esetén azonban innovációs fékként is szerepelhetnek.

Ha egyszer a környezeti díjat megállapítják, a szennyező igyekszik minél előbb elérni a szennyezéscsökkentés optimálisnak tartott szintjét, mivel így minimalizálja költségeit. A normák betartását viszont addig húzzák-halasztják, amíg megszégésüket a törvény nem bünteti. Gyakran beindulnak az alkumechanizmusok, és fellazul a szabályozás.

A szabályozó rendszer hatásvizsgálatakor elengedhetetlen a *versenyképességre* való hatást is vizsgálni. A szabályozók versenyképessége azonban összetett fogalom, és különbséget kell tenni egyes cégek, egyes szektorok és egyes nemzetgazdaságok versenyképessége között.

Amikor egy szabályozás hatásait vizsgáljuk, a gazdaság egészére kifejtett hatások mindig fontosabbak az egyes szektorokra kifejtett hatásoknál.

(A magyar EU-csatlakozással összefüggésben is a végső kérdés az, hogyan alakul az ország nemzetközi versenyképessége.)

Egy-egy szektoron belül is nagy különbségek lehetnek a cégekre való hatást tekintve. Egy kibocsátási díj vagy adó igen eltérően hat, attól függően, hogy az adott vállalkozás működésének melyik életciklusában van. Ha esetleg éppen termékek készülnek egy beruházás megvalósításához, akkor egy energia/szén adó bevezetése egyszerre jelenthet környezeti javulást és hatékonyságnövekedést is. Más a helyzet azonban, ha a beruházás már üzemel, és nehéz, drága a technológiaváltoztatás.

Egy környezetvédelmi adó kevésbé veszélyes egy ágazat cégeinek versenyképességére, ha azok a termékek különbségével versenyeznek (gyógyszeripar), mintha az árverseny lenne a jellemző rájuk (fosszilis tüzelőanyagok).

Az iparág természete befolyásolja az áttelepülés kérdését is. Amennyiben egy regionális szabályozás nagyon kemény és költséges lesz, általában könnyebben áttelepül a munkaerő-igényes, mint az állótőke-igényes cég.

A környezeti adók hatását jelentősen befolyásolja az is, hogy mire és hogyan használják fel az adóbevételeket.

Az Európai Unió (1994) becslése szerint, ha a karbonadó bevételeit a munkáltatók társadalombiztosítási hozzájárulásának csökkentésére fordítanák, ak-

kor mind a GDP, mind a foglalkoztatottság nagyobb lehetne hosszú távra, mint egyébként. Viszont szintén tanulmányokkal támasztották alá, hogy a karbonadókat a GDP csökkenését is maguk után vonhatják, ha nem hatékony az újraelosztás. Például az OECD GREEN-modelljét alkalmazva az EU-tizenkettek GDP-jében 0,6%-os csökkenés mutatkozott a korábbi helyzethez képest, amikor az adóbevételeket átalányban forgatták vissza a gazdaságba.

Modellkísérletek és tapasztalati tények is azt bizonyítják, hogy az ökoadóknak (és egyéb szabályozóknak) nincs szükségszerűen negatív hatásuk cégek, iparágak vagy országok versenyképességére. Az országok hosszú távú versenyképessége nem romlik, sőt növekedhet is, amennyiben a környezetvédelmi szabályozás az erőforrások jobb kihasználására ösztönöz.

Ez azonban nem azt jelenti, hogy rövid távon egy szigorú környezetvédelmi szabály ne hozna nehéz helyzetbe egyes cégeket, szektorokat. Különösen igaz ez akkor, ha az egyes országok nem összehangoltan vezetik be a szabályozást. A helyzet elvándorlásra ösztönözhet. Ez magyar szempontból is azt jelenti, hogy nem szabad előrefutnunk a szabályozás szigorításában. Lemaradásunkra, puhább szabályozásunkra viszont az EU figyel, hiszen az megsértené a szigorú „PPP” (Polluter Pays Principle – „szennyező fizet”) elvet, és ösztönözné az EU szempontjából hátrányos tőkek mozgást.

Magyarországon a környezetvédelmi szabályozó rendszer komplex hatása a jelenlegi, viszonylag szerény elemzések birtokában nem ítéltető meg egyértelműen. Készülnek ugyan ma már az új jogszabályokhoz költség-haszon elemzések, implementációs vizsgálatok, az eredmények azonban adatok és részletes, illetve részleges empirikus vizsgálatok hiánya miatt olyan nagy szórást mutatnak, hogy nem rajzolódik ki egyértelmű tendencia.

A fentiek miatt is szükséges a kutatás további fázisában, a részletekre is figyelő tárgyalási szakaszban, ezeket a vizsgálatokat is elvégezni. Rontja a tisztánlátást az is, hogy a szabályozók ösztönző hatásán túl, keveset tudunk a redisztribúciós hatásról. Noha a redisztribúciós mechanizmus alapvetően jól algoritmizált, de komolyabb célhatékonyság-elemzés nélkül való.

Az ellenőrzés és a végrehajtás egyszerűsége, információs igény

Ez a kritérium azt méri, hogy mennyi adatnak és az előrejelző modellezés milyen szintjének kell a szennyezést ellenőrző hatóság rendelkezésére állni ahhoz, hogy a szóban forgó eszközt egyáltalán használni tudja. A hatékonyság ezen követelménye akkor fontos kíváncsi, amikor sok különböző szennyező eltérő módon károsítja a környezetet.

Valójában mindegyik eszköz használata feltételezi, hogy jól ismerjük a csökkentési és a szennyezési költségfüggvényeket, valamint a haszonfüggvényt, hiszen

csak így határozható meg az optimális emissziós szint és a megfelelő határköltség. Adók és díjak alkalmazásakor a csökkentésben a hatékonyság kevesebb információval is elérhető, mint a normák használata esetén.

Problémának látom Magyarországon, hogy a tulajdonforma, vállalatnagyság, technológiaváltozás szempontjából megváltozott folyamatokat napjainkban csak nagy késéssel követi az információrendszer átalakulása. Ebből azután az a gond adódik, hogy nem állnak rendelkezésre megbízható információk a szabályozáshoz, az igényelt költség-haszon függvények megbízható megszerkesztéséhez.

Mint tudjuk minden szabályozó eszköznek alapvető célja az optimális externáliaszint felé terelni a szennyezőket.

Amennyiben azonban téves információkra alapozzuk az adókat, díjakat, normákat, akkor vagy a szennyezést engedjük túlfutni a gazdaságilag hatékony szinten, vagy — az externáliák túlzott visszafogásával — a haszonnövekményt nem engedjük eljutni a gazdaságilag optimális szintig.

Igaz ugyan, hogy adók alkalmazása esetén kisebb a rendszer információs igénye, mint normák esetén, viszont gyorsan növekvő veszélyeket produkáló termelés (meredeken emelkedő negatív externáliaszint) visszafogására szigorú normákon alapuló szabályozó rendszer szükséges.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás során, mind a szabályozó eszközök racionalis kialakítása, mind gyakorlati működtetése miatt, strukturális és minőségi fejlesztés szükséges az információs rendszerben.

Fontosnak tartjuk az EU információs rendszereinek mind teljesebb adaptálását, már a tárgyalási periódusban.

A nem adekvát tematika alapján adott környezeti adatok hátrányos helyzetbe hozhatják a tárgyaló felet. (Ez a nem harmonizált tematika alapján történő adat-szolgáltatás, mint ismeretes, már az EU-nak adott kérdőíves válaszok megadása-kor is megmutatkozott, hátrányt okozva az országnak.)

A gazdasági változásokhoz történő rugalmas alkalmazkodás

A rugalmasság azt jelenti, hogy a gazdaságban végbemenő átváltozások, infláció, ipari növekedés esetén a használatban lévő eszközökkel is könnyedén lehessen alkalmazkodni az új helyzethez, és továbbra is elérhetőek legyenek általuk a kívánatos környezetpolitikai célkitűzések. A nagy rugalmasság azt is jelenti, hogy mód van a szabályozás által érintett szennyezők megfelelő decentralizált akcióira. Ha a rugalmasság szintje alacsony, a mértékek állandó újrakalkulálására, újabb és újabb szabályozómódosításokra van szüksége az ellenőrző szervezeteknek. Ez költséges információgyűjtéssel és adminisztratív intézkedésekkel jár együtt, továbbá módot ad politikai beavatkozásokra és lobbizásra is.

Az adók, díjak kevésbé rugalmasak, mint az értékesíthető engedélyek, de még mindig könnyebb az uniformizált adórátákat, díjtételeket megváltoztatni, mint a normákat felülvizsgálni, hiszen az utóbbi érinti a komplex törvényhozást és/vagy az egyes szennyezőkkel kötött megállapodásokat is. Ily módon, különösen a magas inflációs ráták, s az elhúzódó kormányzati beavatkozás, csupán jelképesse tehetik a normákra épülő bírságtételeket. Fontosnak tartjuk, hogy a szabályozási folyamatban az eddigieknél érdemibb legyen a különféle szabályozási módok, norma- és díjtételek összehangolása.

Új szabályozó eszközök bevezetése után alkalmazott moratórium esetén végiggondolandó, hogy ne csak a határidőt be nem tartókat szankcionálják, de dolgozzák ki az előbb teljesítő „jutalmazásának” a mechanizmusát is.

A magyar környezetvédelmi szabályozás rendszerében is segítené a rugalmasságot az *önkéntes megegyezések* (Voluntary Agreements) rendszerének, mint szabályozó eszköznek, az alkalmazása.

Ez a fejlett ipari országok és az Európai Unió országainak olyan gyakorlata, amikor — környezetvédelmi célok elérésére — önkéntes szerződéseket kötnek vállalatok vagy szakmai vállalatsszövetségek az állammal vagy egyéb hatóságokkal.

Ilyen esetekben az állam csupán annyi kötelezettséget vállal, amennyi a szerződés idején belül a szerződés résztvevőire nem hárít — jogi úton — szigorúbb követelményeket a szerződésben foglaltaknál. A másik szerződő fél kötelezi magát a szerződés ütemszerű végrehajtására, valamint a szerződés és az elért eredmények nyilvánosságra hozatalára. A vállalatok számára előny, hogy a szerződés lejártáig nem hárulnak rájuk váratlan kötelezettségek, továbbá tekintettel arra, hogy ezek a szerződések magánjogi jellegűek, harmadik fél (környezetvédő szervezet) nem kereshet jogorvoslatot a szerződésben foglaltakkal kapcsolatosan. Előfordulhatnak olyan szerződések is, amelyekben az állam valamilyen kedvezményt ígér a másik félnek a szerződés betartása esetén.

Ezek az önkéntes megegyezések — első látásra — hasonlítanak a szennyezési jogok piacához, de lényeges különbségek is vannak közöttük. Először is, az ilyen típusú tárgyalásnak nem képezi tárgyát a környezeti minőség pénzügyi transzferekre történő cseréje. Másodszor, a veszélyeztetett vagy potenciálisan veszélyeztetett szereplők nem vesznek részt a tárgyalásokon. Ezekben az önkéntes egyezményekben a kormány szerepét úgy tekinthetjük, mintha az a társadalom (s ebbe nagyrészt a környezeti szennyezés kárvallottjai tartoznak) nevében foglalna állást. Feltételezhető a kormányról, hogy külső károk határköltségére épülő becslés alapján keresi a társadalmi optimumot. Az önkéntes szerződések sokkal rugalmasabban képesek figyelembe venni a szakmai vagy a helyi körülményeket, mint az általános érvényű jogszabályok. Ugyanakkor a szerződések előkészítő lépései is lehetnek valamely későbbi, a szerződések tapasztalataira alapozó jogszabálynak. Fokozza a rendszer rugalmasságát, ha a szerződéskötésbe a helyi hatóságok is bekapcsolódnak. A vállalatok számára reklám, jóhírnövelő eszköz az

önkéntes kötelezettségvállalás meghirdetése. Viszont a szerződéses kötelezettséget nem vállaló vagy nem teljesítő vállalatok hírnevük romlásával és ennek következtében piacvesztéssel számolhatnak.

Szakértők felhívják a figyelmet arra, hogy kétségtelenül fennáll annak a veszélye, hogy tőkeerős nagyvállalatok olyan kötelezettségeket vállalnak, amelyeket a kisebb vállalatok nem képesek teljesíteni, és ezért a kicsik piaci hátrányba kerülnek, vagy erejüket meghaladó műszaki fejlesztésre, technológiajavító beruházásokra kényszerülnek.

Néhány állam úgy véli, hogy hatékonyabban képes eleget tenni nemzetközi környezetvédelmi kötelezettségeinek, például a CO₂-kibocsátás csökkentési kötelezettségének önkéntes szerződések segítségével, mint törvények útján.

A polgári környezetvédő szervezetek egyelőre némi gyanakvással figyelik az új irányzatot, főleg mert — mint fentebb erről említés történt — csökken a lehetőségük kívánalmaik jogi úton történő kikényszerítésére. Egyes országokban máris felmerültek vádak, hogy a kormányzat összejátszik a vállalatokkal a környezet kárára.

A rendszer mindezen aggályok ellenére terjedőben van.

Némileg persze érthető az idegenkedés a volt szocialista országokban az előbb ismertetett szabályozótól, hiszen emlékeztethet ez a forma az 1971–80-as évek környezetvédelmi gyakorlatában oly jellemző alkudozásokra, amikor az alku a követelmények felpuhításáért folyt, gyakran igen sikeresen.

A helyzet azonban már ma is lényegesen különbözik a szocialista időszakban jellemzőtől, hiszen itt az esetek többségében nem az állam tárgyal saját vállalataival, mint azt korábban tette, hanem egy demokratikusan felépülő állam tárgyal magánvállalatokkal.

Célszerű ezért már az uniós tárgyalási szakaszban figyelni a forma hatásosságát, és amennyiben lehet, Magyarországon is alkalmazni.

Politikai megfontolások társadalmi elfogadtatása

Ez a kritérium a társadalom különböző eszközök közötti választási lehetőségeit jelenti, valamint az eszközök relatív megfelelésével kapcsolatosan használt hatóság érvrendszerét. Ezek közül három tekinthető különösen fontosnak. Az első redisztribúciós, a második etikai, a harmadik a szélesen értelmezett gazdasági stabilizációra vonatkozik.

Amint ismeretes, a szabályozó eszközök gazdasági hatása részben az eszköz díjtételének nagyságától függő ösztönző hatás, részben redisztribúciós hatás. A környezetvédelmi bírságok, díjak, adók környezetvédelmi alapokba folynak, melynek újraelosztó mechanizmusa — megítélésünk szerint — ma nem kellő

hatékonyságú. A jövőben elfogadásra kerülő jogszabályokhoz, így a bevezetés előtt álló környezetterhelési díjakhoz kötődő bevételek is, további jelentős forrásokat jelentenének. Ez azonban várhatóan — egy ponton túl — nehezíti a politikai kezelhetőséget és a társadalmi elfogadtatást.

Alapvető tételnek tekinthető, hogy mivel Magyarországon a GDP költségvetési koncentrációja tovább csökkentendő, a környezetvédelmi díj- és adóbevételeknek bevételsemlegesnek kell lenniük. Ez viszont azt jelenti, hogy az elkülönített környezetvédelmi alapok mai rendszere szükségszerűen megváltozik, és a redistribúció hatása sokkal áttételesebb lesz.³ Ily módon a szabályozási oldal is rugalmasabb kell hogy legyen.

A politikának és a társadalmi követelményeknek ugyanis adott jövedelem-színvonalon létezik egy fogyasztási preferenciaskálája, és ellenáll, ha ezt erősen át akarják rendezni. Igaz ez a környezetvédelmi célok és elvonások esetében is.

Egy környezetpolitika, program, környezetvédelmi szabályozó rendszer politikai és társadalmi elfogadhatósága szempontjából igen fontos a *jövedelem-színvonalra, a jövedelemstruktúrára* való hatás.

Az adó különbözőképpen hat az eltérő jövedelemcsoportokba tartozó háztartásokra. Egy EU-elemzés, amely a tervezett szén- és energiaadó teherelosztását és hatását vizsgálja, az Egyesült Királyságra vonatkozóan azt mutatja, hogy az átlagnál lényegesen nagyobb hatása lenne a szegényebb háztartások energiafogyasztására. Amíg egy hordónként 10 USD adó 6,55%-kal csökkentené az átlagos háztartások fogyasztását, addig a legalacsonyabb, 20%-os jövedelemkategóriában a mérhető csökkenés 10%-os lenne.

Érdekes lehet egy olyan elemzés is, amely az adó hatását vizsgálja a jövedelmek alakulására. Ilyen vizsgálati eredményünk nincs az EU országaira vonatkozóan, de némi korrekcióval értékelhető az USA-ra vonatkozó számítás is. Eszerint az Egyesült Államokban 100 dollár/tonna szénadó a legalacsonyabb jövedelmi kategóriában, a jövedelmek 10%-ával egyenlő, míg a felső jövedelmi kategóriában ez csupán 1,5%.

Magyarországra vonatkozóan nem készült a fentihez hasonló alapos vizsgálat, ezért megállapításainknál csupán becslésekre hagyatkozhatunk.

Valószínűleg a legmagasabb jövedelmű rétegek esetében, hasonlóan az USA-hoz, nálunk sem érzékelnék nagymértékben ezen rétegek az energiaadó jövedelmi hatását.

Igen érzékelhető lenne azonban a hatás a legszegényebb rétegeken túl az alsó középosztályra is. Erős politikai ellenállás jelentkezhetne az adó bevezetésével szemben, ami rontaná a társadalom pozitív környezeti viszonyulását is.

A politikai elfogadhatóság szempontjából, amennyiben az ökoadó hatása jelentős társadalmi csoportokat érint, a negatív hatást a politikának valamely más módon kompenzálnia kell.

³ A szabályozás hatásmechanizmusának további elemzése során fontosnak tűnik a környezetvédelmi alapok és az újraelosztás kérdéskörének részletes elemzése.

Ügyszintén kompenzálásra adó ok az is, ha az érintettek eléggé mérvadóak és szervezettek ahhoz, hogy az adóval szembeni érdekeiket érvényesíteni tudják (ez gyakran jellemző egyes vállalkozói körökre).

A nemkívánatos elosztási hatások ellensúlyozására két stratégia ismert: kedvezményadás és kompenzálás.

Kedvezmény: a kedvezmény általában adómentesség vagy visszatérítés formájában jelenik meg. Az Európai Közösség szén/energia adókra vonatkozó kezdeti indítványa magában foglalta az ipar hat, mentesíteni kívánt szektorát (acélgyártás, vegyipar, színesfémipar, cementgyártás, üveg- és papíripar). A kedvezmények adása azonban csökkenti az adó hatását, és semmiféle — vagy igen csekély — viselkedésváltozást eredményez.

Kompenzáció: a kompenzáció utólagos támogatás bizonyos csoportoknak, hogy legalább részben csökkentsék az adó bevezetésével megnövekedett terheket. Az elemzések a kompenzációt pozitívabban értékelik a kedvezményeknél. Kivételt képez, ha a kompenzáció mértéke közvetlenül a cégek vagy a háztartások által fizetett adó mértékétől függ.

Megjegyzendő, hogy a magyar környezetterhelésidő-konceptióban az utóbbihoz hasonló elképzelés szerepel, aminek hatékonyságcsökkentő vonatkozásait célszerű vizsgálni. Ellenkező esetben ugyanis a szabályozás „megfelel” az EU szabályozási elveinek, az implementáció viszont elmarad attól.

Sajátos módja a kompenzációnak az Európai Unió országaiban, az ökoadóknövelésével együtt más adók csökkentése. Ez a csökkentés a jövedelmet terhelő adók, díjak csökkentésére irányul, kompenzációs céllal.

A jogszabályalkotók ezzel kettős elosztást (*double dividend*) kívánnak elérni. Egyszerre törekedve a környezetterhelés és a munkanélküliség csökkentésére.

Figyelembe kell azonban venni, hogy a különösen érintett szegény háztartások viszonylag kevés adót fizetnek (Magyarországon számos háztartás, az alacsony jövedelemszint miatt, egyáltalán nem fizet jövedelemadót). Így aztán amennyiben az adórendszeren belül kívánunk pénzt visszajuttatni, akkor a célzott, szegény családok szinte semmi, a jobb módú családok viszont érzékelhető kompenzációt kapnak.

Lehetséges azonban a visszatérítések irányítása úgy is, hogy azok jobban a szegény háztartások felé irányuljanak, mégpedig a transzferkifizetések (társadalombiztosítás, munkanélküli segélyek, nyugdíjak stb.) módosításával. Ez viszont ellentmondásba kerülhet azzal a törekvéssel, amely az adórendszer átalakításával, differenciált adómódosításokkal operál.

A túl szigorú és gazdasági hatását nem elemző környezetvédelmi szabályozás komoly versenyhátrányba hozhat vállalatokat. Ezt figyelembe véve is célszerű a szabályozást kombinálni az előbbiekkal is.

A „fenntarthatóság” kérdése a magyar gazdaság- és környezetpolitikában

Az 1997–2002-ig érvényes magyar Nemzeti Környezetvédelmi Program a fenntartható fejlődés fogalmát az Európai Unió környezetvédelmi programjához hasonlóan szintén szigorúan értelmezi, amikor megfogalmazza, hogy a fenntartható fejlődés két, a piac által nem kellően érzékelhető szempontot kíván érvényesíteni: a környezeti értékek megtartását és a jövő generációkért érzett felelősség elvét.

A fenntartható fejlődés hosszú távon értelmezhető fogalma folyamatosan ütközik a gazdaság és a politika rövid távon megfogalmazott, „fenntartható növekedés” törekvéseivel.

Mint ismeretes, napjaink Magyarországon a két fogalom együttesen és többnyire párhuzamosan szerepel, és nem történt meg a közöttük levő elméleti és praktikus viszony tisztázása.

A fenntartható fejlődést mint teóriát lefordítva a rövid távú programok szintjére, tisztázni kell, hogy mely típusú, milyen hosszan tartó és milyen gyors ütemű növekedés hozható összhangba a fenntarthatósággal.

Egyetértek H. Daly azon állításával, miszerint a „fenntartható növekedés” egy fenntarthatatlan teória. Ebből azonban nem következik az, hogy a környezetvédelmi programoknak és az ezeket képviselő pragmatikus környezetvédőknek minden periódusban növekedésellenesnek kell lenniük.

Nézzük mi a helyzet Magyarországon az Európai Unióra kitekintve.

A vizsgálatban vegyük figyelembe az alábbi fontos jellemzőket:

- A magyar gazdaság az elmúlt fél évszázadban — egységnyi GDP-re vetítve — viszonylag magas anyag- és energiaigénnyel, és ebből adódóan viszonylag magas szennyezéssel működött.⁴ (A viszonylagosság az EU-átlaghoz viszonyítva visszamaradottságunkat jelenti, a volt szocialista országokhoz viszonyítva pedig némi előnyünket.)
- Gazdaságunk egy hosszú évtized gazdasági depressziója után van, GDP-szintben alatta vagyunk az 1980-as években indult depresszió előttinek.

Nézzük ezután, vajon ellentmond-e egymásnak ma Magyarországon a „fenntartható fejlődésről” és „fenntartható növekedésről” együtt beszélni?

Amennyiben a fejlődés „fenntarthatósága” és a növekedés „fenntarthatósága” nem azonos periódusok, a két törekvés összeegyeztethető.

Az összeegyeztethetőség azonban csupán lehetőség. A gyakorlati megvalósításhoz nagyon fontos lenne egy olyan lépésnek a megtétele, mint ami az EU amszterdami csúcskonferenciáján 1997-ben megtörtént, nevezetesen az, hogy az ötödik környezetvédelmi program alap gondolata, a „fenntartható fejlődés”, bekerült az EU alapcéljai közé is. A fenntartható fejlődés teóriája a gyakorlatban nem egyformán érvényes minden országra. A magyar átmeneti fejlődés azt is jelenti, hogy az új politikai, társadalmi struktúra új gazdasági struktúra mellett kerülhet egyensúlyba.

⁴ E problémakör részletes vizsgálatával a kutatási program másik témacsoportja foglalkozik.

A „Kuznets-görbe” alapján bizonyítottnak vélt és számos EU- és OECD-országban a gyakorlat által is igazolt tétel, miszerint a GDP egy bizonyos szintjéig nő, utána csökken a környezetszennyezés. Ebből számosan levonják azt a következtetést, hogy *a növekedés átmegy fenntartható fejlődésbe*. Több kutató azonban arra is rámutat, hogy a fenti csökkenő környezetterhelési tendencia korántsem bizonyított hosszú távon, és a jelenlegi gazdasági növekedési módok magukban rejtik a környezetterhelést jelző görbe újbóli emelkedésének lehetőségét.

Egy olyan típusú növekedés, amely a természeti erőforrások hatékonyabb felhasználása mellett valósul meg, összhangban lehet a környezeti értékek megtartásának és a jövő generáció iránt érzett felelősségnek az elvével.

Alapkövetelmény azonban a környezetnek az eddiginél differenciáltabb értelmezése is. Ezalatt az alábbiak értendők.

Mivel a környezet egyszerre képes nyújtani a felsorolt gazdasági „szolgáltatásokat” az embernek:

- energia, nyersanyagforrások,
- a gazdálkodás tere,
- a gazdasági, társadalmi tevékenység melléktermékeinek befogadója és semlegesítője,
- az emberi élet, a pihenés, a gyógyulás tere (rekreációs tőke).

A fenti négy tényező együttes szemléletével lehet csak gondolkodni a környezeti értékek megővéséről. A funkciók egymás kárára történő eltorzítása jelentősen csökkentheti az egész rendszer pozitívumait.

A fenntartható fejlődésről és a gazdasági növekedésről írottak csupán jelezni akarták azt a dilemmát, amely a környezetvédelmi programok és a gazdaságfejlesztési programok, a környezetvédők és a gazdasági döntéshozók viszonyában fennáll.

Amint a szabályozó rendszerrel kapcsolatban is hangsúlyoztuk, az 1990-es években Magyarországon sem lehet a fenntartható fejlődés irányába haladni elkülönült környezetpolitikával. A gazdasági-társadalmi-politikai rendszerbe integrált környezeti szempontok adnak csupán esélyt az elmozdulásra a fenntarthatóság felé és ezzel együtt az Európai Unió irányába.

Mivel a fenntartható fejlődés központi gondolata az Európai Unió környezetvédelmi programjának, sőt egyre meghatározóbb eleme magának az európai integrációs folyamatnak, nem képzelhető el harmonizált csatlakozásunk anélkül, hogy a „fenntartható fejlődés” gondolata be ne kerüljön alapvető gazdasági, társadalmi céljaink közé.

A fentiek miatt további kutatásaink során a kérdéskör komplex és gyakorlati elemzésére lesz szükség.

Összegzés

Magyarországnak az Európai Unióhoz való csatlakozási folyamata komplex történés. Ezen belül fontos elem a környezetvédelem harmonizációja.

Ez a követelmény a jelenlegi domináns felfogás szerint egyrészt a szabályozókhoz, direktívákhoz való alkalmazkodást, másrészt a környezetvédelmi programok összehangolását jelenti.

Az Európai Unió környezetpolitikáját megfogalmazó program címében rejti fő törekvését, amennyiben „A fenntarthatóság felé” címet viseli.

Tanulmányunkban azt vizsgáltuk, hogy a magyar környezetszabályozás, környezetpolitika mennyiben harmonizál az Európai Unió gyakorlatával.

Főbb megállapítások:

1. Az 1990-es években a magyar környezetvédelmi szabályozásban egyértelműen növekvő szerepet kapnak a gazdasági szabályozó eszközök. Ennyiben azt az utat követjük, amit az Európai Közösség országai (tágabban az OECD-országok) az 1980-as években követtek.

Az Európai Unióban azonban az 1990-es évek második felében olyan módosulások kezdődtek, amelyek túlmutatnak mind az EU nyolcvanas évekbeli jellemző folyamatain, mind a magyar környezetpolitika jellegén. Arról van szó, hogy amíg korábban a környezetvédelmi szabályozás, s ezen belül az adóztatás viszonylagos elkülönültségben fejlődött, addig napjainkban a „zöldülés” egyre inkább hat az egész adórendszerre, jövedelemelosztási mechanizmusra.

Az adórendszer környezetre érzékenyebbé válása három, egymással szoros összefüggésben levő, egymást kiegészítő módon történik:

- a meglevő torzító támogatások és adórendszer módosítása vagy megszüntetése,
- a létező adók szerkezetének átalakítása,
- új ökoadó bevezetése.

2. A torzító támogatásoknak számos formája létezik mind az EU országokban, mind Magyarországon. Ezek gyakran jelentkeznek torz adóstruktúrában, árszerkezetben elrejtve. Három jellemző és hatását tekintve jelentős terület az energetika, a mezőgazdaság és a közlekedés.

Számos példa mutatja, hogy az árakban nem fizetik meg az externális költségeket, sőt — azonos ágazatban — a különböző termékek és szolgáltatások közül a nagyobb negatív externáliát produkáló tevékenység preferált. (Így a közlekedés területén támogatott a közúti közlekedés.) Európai uniós példákbl kiindulva, a kutatás további fázisában célszerű e három területen Magyarországra vonatkozóan is elvégezni az elemzéseket.

3. A létező adók szerkezetének, illetve magának az adórendszernek környezetbarát irányba történő átalakítása fontos új eleme az EU szabályozásának. Mind az EU-ban, mind Magyarországon vizsgálandó e módosulás fejlesztési, strukturális hatása.

4. Az új ökoadó bevezetése az esetek többségében bevételsemlegesen történik. Ez azt jelenti, hogy az új adók belépésével az egyéb adók, járulékok csökkennek.

Az ökoadó komplex hatásának és részletes hatásirányának megítélése ma még nem lehetséges, de a tapasztalatok többnyire a hatékony működést támasztják alá, továbbá azt mutatják, hogy az ezekből az adókból származó adóbevételek viszonylag alacsony szinten állnak, de folyamatosan növekednek.

A Magyarországra levonható tanulság az, hogy az ökoadó további növelése nem képzelhető el csupán bevételsemleges módon, a bevételnövekedést máshol úgyis bevételescsökkentéssel kell kompenzálni.

Jellemző EU- (elsősorban skandináv) törekvés a meg nem újuló források drágítása zöld adókkal és ennek ellentételezéseként a megújuló erőforrások terheinek csökkentése. Együtt szolgálva azzal a környezetvédelmet és a munkanélküliség csökkentését.

5. A környezetvédelmi szabályozás komplex hatásának és hatékonyságának vizsgálatakor a következő szempontokat feltétlenül figyelembe kell vennünk:

- statikus és dinamikus hatékonyság, versenyhatás,
- az ellenőrzés és a végrehajtás egyszerűsége, információs igény,
- a gazdasági változásokhoz való alkalmazkodás rugalmassága,
- politikai megfontolások, társadalmi elfogadhatóság.

6. A versenyképességre való hatás vizsgálatakor eltérő eredményt kaphatunk a különböző szinteken (nemzetgazdaság, szektorok, cégek).

A végső cél a nemzetgazdaság versenyhelyzetének javítása. A szektorhatás különböző aszerint, hogy különböző termékek versenyeznek (feldolgozóipar) vagy azonos termékek eltérő árakkal (energiaipar). Utóbbiak nehezebben alkalmazkodnak a környezetvédelmi szabályozók által indukált versenyfeltétel-változásokhoz.

7. A információs igény a közgazdasági eszközök alkalmazásánál a normákhoz viszonyítva kisebb.

A magyar gazdaságra azonban külön terhet ró az a követelmény, hogy ki kell építenünk az EU-számbavétellel adekvát információs rendszert. Ellenkező esetben, az eltérő értelmezés miatt, már az adatszolgáltatásnál is hátrányba kerülhetünk. (Lásd a Brüsszelnek adott kérdőíves válaszok.)

8. A gazdasági változásokhoz való rugalmas alkalmazkodás szempontjából fontos az „önkéntes megállapodás”-nak mint szabályozó eszköznek az alkalmazhatósági vizsgálata Magyarországon.

9. A politikai megfontolások, a társadalmi elfogadtatás az implementáció kulcskérdése. Ebből a szempontból fontos az a felismerés, hogy az eltérő jövedelemű rétegeket eltérően érintik a szabályozók. A szegényebb rétegekre nagyobb teher hárul, ezért az adókon keresztül történő kompenzáció mellett egyéb formákat is találni kell.

10. Az Európai Unió környezetpolitikai és egyre inkább integrált alapelve a „fenntartható fejlődés”. Magyarországon létezik olyan növekedési mód, amely korlátozott időperiódusban összhangba hozható a fenntarthatósággal.

Felhasznált irodalom

A fenntarthatóság felé. (Egy környezettel és fenntartható fejlődéssel kapcsolatos politika és cselekvés. Az Európai Közösség programja.) Kiadja magyarul KTM, 1997.

Agenda 2000. For a stronger and Wider Union. *Bulletin of the European Union Supplement*, 5/97.

Environmental Taxes an Green Tax Reform. OECD, Paris, 1997.

Managing the Environment. The Role of Economic Instruments. OECD, Paris, 1994.

Nemzeti Környezetvédelmi Program. 1997.

Lynton Keith Calwell: *International Environmantel Policy.* Duke University Press, 1990.

Kerekes-Szlávik: *A környezeti menedzsment közgazdasági eszközei.* KJK, 1996.

Az EU-konform környezeti szabályozás költség- haszon elemzése és megvalósításának vizsgálata

Bevezető

A társadalom a kedvezőnek ígérkező, nagy változásokat mindig várakozásokkal, illúziókkal telítve éli meg, legalábbis kezdetben. Ez jellemezte az 1990-es évek elejét, amikor az általunk vizsgált környezeti témák eleve magasra emelt „követelményrendszere” — noha enyhe túlzás rendszerről beszélni — rövid idő alatt ütközött a realitásokkal. A társadalom idővel ráébredt arra, hogy korszakos változások előtt áll, és az évenként, kétévenként meghirdetett, gazdasági stabilizációt ígérő politikákkal szemben 15-20 éves időszak szükséges az igazi változásokhoz. Ez a felismerés kissé késve ugyan, de a környezet védőinél is jelentkezett. A környezetvédelem ügye nem haladt gyorsabb ütemben, mint a fokozatos változásokkal küszködő társadalom és a „legyengült” gazdaság. A környezetvédelem stratégiai elemei (ha egyáltalán megfogalmazódtak) feltételes módon maradtak. A követelmények — néhány kritikus, megoldandó gond kivételével — a gyakorlatban felpuhultak, és arra vártak, hogy a gazdasági fejlődés beinduljon. Ez a várakozás döntően a gazdasági szférában jelentkezett, de bizonyos központosított forrásokra alapozott döntések is híven követték a gazdaság általános válságát. A következő táblázatok a gazdaság általános állapotát többé-kevésbé jelző bruttó hazai termék (GDP) évenkénti változását, és a környezetvédelem fejlesztésére fordított eszközök GDP-hez viszonyított arányát mutatják be.

Az információs rendszer széthullásából adódó bizonytalanságok ellenére a tendenciák valóságosak, és híven tükrözik, hogy a társadalom és a gazdaság kritikus periódusaiban a gazdaság általános mozgásirányától nem választható el a környezet fejlesztése.

Ezt a kijelentést főként két tényező indokolja. Az első *az államháztartás részaránya a környezeti költségekben*, amely az egész vizsgált időszakban 70–75% között van. Az egyensúlyi gondokkal küszködő államháztartás a gazdasági hanyatlás éveiben sem volumenében, sem arányaiban nem tudott több fedezetet biztosítani az ilyen „nem elsőrendűnek” tekintett célokra.

A másik tényező a gazdasági/vállalkozói szféra érzékelhető tartózkodása a hosszú távú célok kitűzésétől, a rövid távú bizonytalanságok időszakában.

A fejezet elején idézőjelben említettük a „rendszer” szót. Ennek oka az, hogy az átalakulás kezdeti időszakában a gyenge, koordinációra képtelen és az érdekvédelemre alig alkalmas adminisztráció a környezetvédelmi célokat nem tudta összehangoltan kitűzni és elfogadtatni. Hosszabb előkészítés után megérték a stratégiaformálás lehetőségei, és elkészült az összefüggő, koordinált, középtávú célrendszer, a Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP), amely meghatározó szerepet tölt be a rövid távú környezetpolitika alakításában. Úgy gondoljuk azonban, hogy ez a program is több vonatkozásban változni fog a következő okok miatt.

A program fő irányai párhuzamosak, ezért nem mindig tükrözik az interaktív kapcsolatot a különböző célok között. A következő összefüggésrendszer, a gazdasági feltételek megfeleltetése a céloknak, amire a későbbiekben még visszatérünk. Mindezek mellett mindenképp gondolkodásra késztet az a körülmény, hogy egy hosszabb távú társadalmi-gazdasági koncepció még alternatív módon sem készült el. Ennek hiányában jogosan merül fel a kérdés: vajon lehet-e hosszú távú környezetvédelmi stratégiát készíteni az ország számára? Egyes szakterületek hosszabb távú koncepciója természetesen elkészíthető, de a környezetvédelem más jellegű terület, mert általa majdnem minden gazdasági és társadalmi tevékenység érintett, ez pedig szükségessé teszi az általános stratégia kialakítását is.

A környezetvédelem ugyanakkor erre a dilemmára pozitív választ adott a Nemzeti Környezetvédelmi Programmal. A program több területen tölt be fontos szerepet: a téma természetéből adódóan egyrészt magában a környezetvédelemben, másrészt az előbb-utóbb elkészülő gazdasági-társadalmi stratégiában. A megfogalmazott környezeti célok meghatározó többsége valóságos követelményekre épül, így a közegészségügy, a nemzetközi szerződések, az EU-integráció direktívái reális alapot jelentenek, és várhatóan összhangban lesznek az általános stratégiával. Remélhetjük tehát, hogy a környezet stratégiai céljai hatnak majd az alapvetőnek, de nem mindenekfelettinek tekintendő gazdasági célokra is.

A gazdaság és a környezet kapcsolata

Tanulmányunk első részében a gazdaság és a környezet kapcsolatának néhány fontos és kritikus pontjával foglalkozunk röviden. Az első helyen a fenntartható fejlődés értelmezését említjük. A fenntarthatóság és a fejlődés összekapcsolása a környezeti erőforrások kíméletes használatára épülő fejlődést jelentett. Ahogyan azonban a médiába, a köztudatba és a politikai szóhasználatba beépült, kezdte elveszíteni eredeti környezetvédelmi, ökológiai tartalmát. Ma már a fenntarthatóság általános jelzővé vált, amivel egy folyamat stabilitását vagy kedvező jellegét

kívánják kifejezni. Ez önmagában még nem jelentene gondot, ha nem felejtenek el és nem hagynánk el a környezetre, az ökológiára vonatkozó tartalmat. A „Rio + 5” ENSZ-ülés újrafogalmazta a fenntartható fejlődés fogalmát, és számos teoretikus ellenvélemény dacára a társadalmi stabilitást, a gazdasági növekedést és a környezet védelmét együttesen tartja fenntartható fejlődésnek.

Elemzésünk szempontjából a gazdasági növekedés jelenthet kritikus elemet. A környezeti filozófiák radikálisabb képviselői a gazdasági növekedés fenntarthatóságát tagadják, vagy legalábbis megkérdőjelezzik. Ez nyilván nem elméleti kérdés, mert a gazdaság növekedése nélkül a környezetvédelmi célú újraelosztás csak radikálisan, mások rovására valósítható meg, és ez eleve megkérdőjelezheti a fenntarthatóságot.

A növekedésnek is megvannak azonban a dilemmái. A társadalom választhat a gyors, környezetpusztító növekedés, illetve a környezetet kíméletesen igénybe vevő fejlődés között (legalábbis elvileg). A közgazdasági elméletekben általában a termelt javak mennyisége jelenti a célt (ami egyébként környezeti szempontból elfogadhatatlan), és a gyakorlat számára a fő gond nem a környezet növekvő terhelése, hanem a természeti erőforrásoknak a lehetségesnél kisebb hatékonyságú hasznosítása. Ha ezt a szemléletmódot követjük, beszűkítjük a környezet védelmének mozgásterét, és kiszolgáltatathatjuk a változó közgazdasági iskolák követőinek.

Sajnos, a hazai gazdaság folyamatai — összefonódva az átalakulás, a társadalom kritikus terhelése, valamint a modernizáció gondjaival — nem az előbbi elméleti megfontolások figyelembevételével változnak.

Magyarország az európai középmezőny felé haladva — amit követelményként is megfogalmazhatunk — a piaci értékesítés gondjai mellett *szembekerül a régi és az új technológiák környezeti hatásainak problémájával.*

Növekvő ipari termelés, ami az 1991. évi mélypont után folyamatosan bővült, a „gyengébb” években 3%-kal, a „jobb” években közel 10%-kal. A belföldi értékesítés az ipari növekedés üteme alatt maradt, sőt az 1995–96-os években csökkent, ugyanakkor az export 1994-től dinamikusán nő és közel 190%-ra bővült. Kérdés az, hogy milyen hatással van mindez a környezetre?

Általában, ha új technológia alkalmazásával bővül az ipari tevékenység, az környezetileg elfogadható és kedvező, feltéve, hogy a környezet abszolút mértékben vett terhelése nem nő számottevően. Jelenleg a technológiák tényleges megújulását jelzi a termelékenység javulása, az export (külső piac) erőteljes növekedése, valamint a gépipar növekvő aránya.

Összetett kérdés a külső, „működő” tőke technológiai hatása. A nemzetközi társaságok a fejlettebb technológiára (ami egyben környezetkímélő is) és az olcsó hazai munkaerő-kínálatra (autóipar, elektronika, édesipar stb.) alapozva fejlesztenek.

A közepes, nem túl tőkeerős vállalkozások technológiai importjának összetétele, kora, korszerűsége nincs felmérve. Feltételezhető, hogy a hazai környezeti hatásvizsgálatok hiányos felkészültsége, illetve felhasználása lehetőséget nyújt — a kevésbé „szalonképes” technológiák anyaországból történő kiszorulása

esetén — a környezeti szempontból kedvezőtlen technikai színvonal importjára, de erre vonatkozó konkrét ismeretekkel nem rendelkezünk.

Mindenesetre az örökölt gazdasági háttérrel és a meglévő technológiákkal működő ipar növekvő értékesítése nem kedvezne a környezet védelmének, mert konzerválná azt a technológiát, amely nem a hatékony nyersanyag-hasznosításra és energiateljesítményre épül, és — ágazatoktól függően — két évtizeddel elmarad a már létező hatékony technológiáktól. Ismérték a fajlagos mutatók (ezek nemcsak technológiai elmaradottságból, hanem az ipar szerkezetéből is adódnak), amelyek szerint az egységni GDP megtermeléséhez Magyarországon többszörös energia- és nyersanyag-ráfordítás szükséges, mint a szomszédos Ausztriában.

A hazai vállalkozások környezeti magatartását alapvetően a vállalat gazdasági helyzete határozza meg. A tőkeerős, külső forrásokra is támaszkodó nagyvállalat igyekszik együtt haladni a (ma még az érvényesítésben laza) környezeti követelményekkel, bár esetenként vitatva azok érvényesítésének módszereit. A „környezetbarát” magatartás és management nem jelent számukra rövid távú piaci eredményt, de hozzájárulhat a vállalkozás jövőbeli „image”-ének javulásához. Ez a szemlélet azonban még nem általánosan jellemző a vállalkozásokra, mert a jelenlegi piaci viszonyok és gazdaságpolitikai elgondolások miatt, a rövid távon elérhető haszonszerzés motiválja a vállalatokat, különösen a gyengébb vállalkozókat. Ők — a túlélés gondjaival terhelten — minden elkerülhető kiadást igyekeznek megtakarítani, az adóterhektől kezdve a környezetkímélés többletköltségéig.

Vizsgálatunkban az előbbi motívumok lényegesek a gazdasági szabályok működése, valamint a vállalkozási szférának a környezet fejlesztésében való részvétele szempontjából. Tisztázandó azonban, hogy a vállalkozói szféra számunkra kritikus része milyen típusú szabályozás mellett mozdul el a környezetkímélő tevékenység irányába. Valószínűsíthető, hogy az ipari tevékenység hagyományos része számára a keményebb szabályozás (előírásban, mértékben, ellenőrzésben) adja meg a kellő ösztönzést a környezetkímélő tevékenység felé történő elmozduláshoz.

Az agrárszféra környezetvédelme jelenleg saját céljainak megfogalmazásánál tart. Feladata kettős: a természeti erőforrások (talaj, génállomány) védelme, valamint a termékek szennyezőanyag-mentességének biztosítása. Az agrárium változásai is korszakosak, átalakul a mezőgazdaság szerkezete, új termelési módok, feldolgozóipari tevékenységek fejlődnek ki, továbbá stabilizálódik a mezőgazdaság szerepe a gazdaságban. Ennek a folyamatnak az egyik eleme a környezetkímélő mezőgazdaság kialakítása. A törekvések irányát és céljait már lehet látni a mezőgazdaságban, a tényleges változásokhoz azonban idő kell. Félő, hogy a mezőgazdaság (most már nem termelési, hanem döntően értékesítési) gondjai mellett a környezet védelme nem kap kellő figyelmet.

Az eddig leírtakban a gazdaság és a környezet kapcsolatával, annak dilemmáival, az EU-konform szabályozással — kiemelve az ökoadó témáját — foglalkoztunk. A bemutatás és elemzés azt szolgálja, hogy egy nagyobb léptékű környezet-

védelmi fejlesztési stratégia megvalósításának meglévő és várható feltételeit felvázolja. Mielőtt azonban a hosszú távú stratégiát és annak költségeit tárgyalnánk, a stratégia kialakításának a feltételei közül még néhányat röviden áttekinthetünk. Ezek a következők:

- az igazgatás, adminisztráció mint a környezeti döntések előkészítője,
- a társadalom érzékenysége,
- a jövőbeli költségek forrásai, és a jövedelemtulajdonosok hozzájárulása a környezetvédelem költségeihez.

A témák mindegyike külön dolgot igényelne, ezért itt csak röviden, a stratégia implementációjának szempontjából foglalkozunk velük.

A környezetvédelmi döntések előkészítése és végrehajtása

A hosszú távú környezetvédelmi stratégia, az előkészítés, az egyeztetés és az elfogadás után a karbantartást és az eszközök, szabályok biztosítását igényli. Ezek központi kormányzati feladatok. A végrehajtás döntő része viszont a vállalkozói szféra és az önkormányzatok feladata.

A vállalkozói szféra bevonása a stratégia főbb céljainak megvalósításába tehát elengedhetetlen szabályozási, támogatási feladat. Ez a jelenleginél erőteljesebb együttműködést igényel a kormányzati szervezetek és a vállalkozások között. Az önkormányzatokra háruló feladatok a döntés és a forrásbiztosítás decentralizáltabb allokációját igényelhetik. (Ez a szubszidiaritás témakörébe tartozik.) Ez utóbbinak ugyanakkor lehetnek szakmai korlátai, ezért megfontolást igényel a decentralizáció szintje és mértéke.

A jövőbeli költségek fedezetének forrásait a későbbiekben vizsgáljuk, itt csak röviden térünk ki a környezetvédelmi költségek jelenlegi megosztására a jövedelemtulajdonosok között.

A környezetvédelemmel kapcsolatban, a kellően fel nem tárt érdekviszonyok miatt, egymásra mutogató felelősségi rendszer és — ebből következően — elszámolási zavarok alakultak ki.

Véleményünk szerint, a *központi kormányzat* és a *helyi önkormányzatok* közötti feladat- és munkamegosztás is újrarendezendő. A feladat- és költségmegosztást a jövedelemtulajdonosok között az alábbi módon javasoljuk.

A központi és a helyi kormányzat fedezi:

- a környezetvédelmi fejlesztésekhez való hozzájárulás és támogatás költségeit,
- a korábban keletkezett és felhalmozódott, valamint a természetes vagy jogi személyhez nem köthető környezeti károk megszüntetésének vagy mérséklésének költségeit, beleértve a tulajdonváltásokkal feltárt, döntően a hulladékkal kapcsolatos, illetve vízszennyezési károk elhárításának feladatait,
- a „vad lerakók” felszámolását, amelyeknek száma 2000 körül van,
- a környezetvédelmi tevékenység orientációját és támogatását a jogi szabályozás központi és helyi szintjén, valamint a gazdasági szabályozáson keresztül,

- a környezetvédelmi célok tudatosításának, a nevelésnek és az oktatásnak a költségeit.

A vállalkozói szféra fedezi:

- a működése következtében felmerülő környezethasználat és -terhelés díjait, a szabályozásnak megfelelően,
- a környezet károsítása esetén, az okozott szennyezéssel arányos bírságokat,
- környezeti ártalmak csökkentését szolgáló műszaki és szervezési intézkedéseik, technológiai fejlesztéseik költségét, amelyek kapcsolódnak a technológiai fejlesztéshez.

A lakosság kiadásai között megjelenik:

- a környezetvédelemnek esetenként az árakban továbbgyűrűző, áthárított költsége (ezzel a lakosság viseli a költségek döntő részét),
- a központi és helyi kormányzatok környezetvédelmi feladatokra fordított kiadásainak fedezete (ez a lakossági díjakból, adókból származik, bár el nem különíthető összegeket jelent),
- a környezetszennyezés mérséklésével vagy megszüntetésével kapcsolatos közvetlen lakossági ráfordítások költségét (csatorna, szemétdíj stb.).

A költségviselést és a feladatok elhatárolását együttesen kell rendezni a gazdaságban és a társadalomban.

Költségek

A vizsgálat célja, hogy becslést adjon azokra a költségekre és hasznokra, amelyek az EU-csatlakozáshoz szükséges és a környezetvédelemmel kapcsolatos jogi, gazdasági szabályozások következtében jelentkeznek.

Feladatok:

- Fölmérni a környezetvédelem megnövekedett költségeit, melyek a bevezetendő normatívák, környezetvédelemmel kapcsolatos előírások alkalmazása következtében jelentkeznek.
- Megvizsgálni, hogy a költségek növekedése milyen mértékben érinti a termelés gazdasági szerkezetét, az exportlehetőségeket és a fogyasztást.
- Feltárni az egyes területeken a normatívák bevezetésének eltérő társadalmi-gazdasági hatásait.

A következő kérdésekre keressük tehát a választ:

- Az EU-csatlakozás előkészítése kapcsán mely területeken változnak a környezetvédelem költségei?
- Milyen ezek mértéke és aránya?
- Milyen mértékben érinti a társadalom és a jövedelmi tulajdonok költségviselő képességét ez a költségváltozás?

1997-ben a bruttó hazai termék (GDP) 1,1%-át költöttük környezetvédelmi fejlesztésekre, ezen belül a működő berendezések üzemeltetésére — a becslések szerint — legalább 0,4–0,5%-át. A továbbiakban csak a fejlesztésekkel (beruházásokkal) foglalkozunk, az üzemeltetés költségigényét részleteiben nem vesszük számításba.

Az 1998. évi tervezett felhasználás 1,2% körül van. A három, volumenében kiemelkedő környezetvédelmi területre fordítandó pénzügyi források arányát az 1. táblázat mutatja.

1. táblázat

A környezetvédelemre fordított pénzügyi források aránya

Megnevezés	1997	1998
	százalékban	
Vízgazdálkodás	49,0	47,0
Levegőtisztaság-védelmi fejlesztések	15,0	16,0
Hulladékkezelés (központi, önkormányzati, vállalati)	16,0	16,0
Összesen:	81,0	79,0

A számítások elvégezhetősége érdekében a költségek változását csak ezen a három meghatározó és legköltségigényesebb területen vizsgáljuk. Miként a későbbiekben látni fogjuk, az EU országjelentése is ezeket a területeket preferálja, így a rendelkezésünkre álló információk alapján teljes valószínűséggel feltételezzük, hogy a három terület együttes dominanciája továbbra is megmarad. Az egyéb fontos, de kevésbé költségigényes témákra számításaink szerint a környezetvédelmi költségeknek hozzávetőlegesen 15%-át költjük. Ez — a vizsgált időszak alatt — jelentős volumennövekedést jelent ezeken a területeken is.

Külön téma a modernizáció, a technológiai fejlődés következményeként jelentkező környezatkímélés. Ez az esetek jelentős részében az alapberuházás „természetes” velejárója, ezért a nagyobb létesítményeknél és a zöldmezős fejlesztéseknél ezekkel nem számoltunk. Ez alól kivétel az energiaipar, ahol jelentős kiegészítő fejlesztések is szükségesek a környezetvédelem érdekében.

A közlekedés járműparkjának megújulása (személy- és teherjárművek) az egyedi járművek környezeti paramétereinek javulását eredményezi. (A forgalomműködés ezt a kedvező hatást nagyrészt mérsékli.) Az egész járműpark korszerűsítésének egyik járulékos célja a környezatkímélés. A közlekedés számos területe, így a településeket elkerülő útvonalak kiépítése, a vasút részvételének növekedése a teherszállításban, valamint a korszerűbb személyszállítási feltételek, a tömegközlekedés fejlesztése, a forgalomszervezés, hozzájárulhatnak a környezetvédelemhez. Ezek költségei igen jelentősek, azonos nagyságrendűek a

környezetvédelem egyéb területeinek költségeivel, de a fejlesztéseknek alapcélja a *korszerűsítés*, és ennek csupán egyik következménye a környezet terhelésének csökkenése. Tehát a nem környezeti célú fejlesztések nem választhatók el a környezetvédelmi fejlesztésektől. A közlekedéssel kapcsolatos közvetlen környezetvédelmi fejlesztések (például a zajvédelem) a már említett 15%-on belül vannak.

A prognózisok hosszú távra, 13-15 évre készültek. Ezen belül az Európai Unióhoz való csatlakozás lehetséges időpontjaitól függetlenül egy középtávú, 2002-ig terjedő időszakot, valamint egy hosszabb távú, 2005-ig tartó szakaszt is vizsgáltunk, mint esetleges implementációs szakaszokat.

A számításokat leegyszerűsíti az, hogy az adatokat átszámoltuk ECU-re, így az arányok, a dinamika és az összehasonlíthatóság biztosítható, ugyanakkor elkerültük az infláció változásából adódó bizonytalanságokat.

A számítások másik lényeges eleme a bruttó hazai termék (GDP) változása. A GDP-t viszonyítási, értékelési alapként használjuk. Az alakuló gazdasági helyzetet feltételezve, két növekedési változatot vettünk figyelembe: az évi 3%-os növekedést, mint alsóhatárt és az évi 4%-os növekedést, mint megcélzott értéket. A rövidebb távú gazdasági prognózisokban ezeknél magasabb értékek is találhatók, de figyelembe véve a hosszú távú időszakot, valamint azt, hogy egyenletes növekedéssel számolunk (amit az időszak alatt várható többszöri konjunkturális változások nagy valószínűséggel a középértéktől eltérítenek), a 3, illetve 4%-ot mint variánsmeghatározó elemet elfogadhatónak tartjuk.

A vizsgált időpontokban a GDP összege a számításba vett növekedési ütemek mellett a következő:

2. táblázat

A GDP évenkénti összege különböző növekedési ütemeket feltételezve (Mrd ECU)

Év	A GDP éves növekedési üteme		
	3%	4%	5%
2002	44,0	46,1	48,4
2005	48,0	51,9	56,0
2010	55,7	63,1	71,5

A GDP összege az 1997. évben 38 Mrd ECU. Ez a táblázatban bemutatott mértékben változna a számított 3, 4 illetve 5%-os éves ütem mellett. (Az 5%-ot csak bemutatjuk, de nem használjuk a számításban.) A 3%-os éves növekedési ütem 2010-re közel 50%-kal, a 4%-os 66%-kal magasabb GDP-t eredményez az induló értékhez képest. Ez a GDP-ből való részesedési arányok változatlanúsága esetén jelentős reálérték-növekedést jelent.

Az EU ajánlásai a környezetvédelemre

Magyarországnak szembe kell néznie azzal kihívással, hogy a víz- és levegőminőség, valamint a hulladékgazdálkodás területén előírásait, az EU követelményeihez kell igazítania. Különös figyelmet kell fordítania a levegővel, a vízzel és a hulladékkal, valamint az integrált szennyezésmegelőzéssel és -ellenőrzéssel foglalkozó keretirányelvek gyors átvételére csakúgy, mint a víz-, a levegő- és a hulladékszektorokra vonatkozó törvénykezés pénzügyi stratégiájának kidolgozására (e szektorok beruházási igénye jelentős).

Tekintettel a környezetvédelem javítására fordítható közpénzek korlátozott voltára, több figyelmet kell fordítani a piaci alapú eszközök által nyújtott lehetőségekre a pénzügyi források előteremtése terén.

A szennyvízelvezetés jelenti a fő problémát és e terület igényli a legtöbb beruházást. Ez szoros összefüggésben van a mezőgazdasági tevékenységgel, továbbá sok településen súlyosan hat rá a szennyvízelvezető létesítmények hiánya. Komoly beruházások szükségesek ahhoz is, hogy a lakosság jelentős, a szennyvízelvezetés rendszeréből nem részesülő hányada bekapcsolódhasson a rendszerbe. A hulladékgazdálkodást a múltban meglehetősen elhanyagolták, és gondok vannak a települési és a veszélyes hulladékokkal is.

Az ajánlások egybeesnek a hazai környezetpolitika fő céljaival: a szennyvízelvezetés és -kezelés; a levegő tisztaságának védelme, valamint a hulladékgazdálkodás és -kezelés fejlesztési feladataival.

Az e három területen megvalósítandó feladatokat részletesen bemutatjuk.

Vízgazdálkodás

Feladatok:

- az egészségesebb ivóvízellátás biztosítása,
- a jelenlegi és jövőbeli vízbázisok védelme,
- szennyvízelvezetés,
- szennyvízkezelés,
- természetes vizeink minőségének védelme.

Ivóvízellátás

E téren két lényeges fejlesztendő terület van:

1. A vezetékes vízellátás bővítése, ami a lakások komfortfokozatához is kapcsolódik. Jelenleg — épületen belül — a lakásállomány 75%-nál kisebb hányada van a hálózatra bekapcsolva. Ezt az arányt az egyedi megoldások növelik, azoknál viszont a vízminőséggel kapcsolatban merülhetnek fel gondok.

2. A vezetékes ivóvíz minősége. A hatósági vizsgálatok szerint — bakteriológiai és kémiai szempontból — a vízműknél vett minták közel 10%-a nem fogadható el.

A lakások közvetlen bekapcsolásának költségei a háztartásokat terhelik, a vízminőségi gondok megoldása azonban fejlesztési költséget jelent, ami becslésünk szerint 150–200 millió ECU-t tesz ki.

Egy a Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank (Világbank) részére készített tanulmány 3,5 Mrd ECU költséget jelez előre az ivóvízellátás fejlesztése terén. Ezt részleteiben nem tárgyaljuk. Az ivóvízellátást nem szokták a környezet-fejlesztés közvetlen költségei közt szerepeltetni. Nem kérdőjelezzük meg az ivóvízellátás fejlesztési feladatainak szükségességét, de a környezetvédelmi költség vizsgálatában e tényezőt nem vesszük figyelembe.

Vízbázisok védelme

A vízbázisok elszennyeződése kritikus helyzetbe hozhatja az ivóvízellátást, mert nem ismertek olyan vízkezelési eljárások, amelyek gyorsan végrehajthatók és alkalmasak nagy, elszennyeződött vízmennyiségek tisztítására a közegészségügyi követelményeknek megfelelően. Az elszennyeződött víz utólagos tisztítása többszörösebe kerül az előzetes védelemnek, a megtisztított víz értéke pedig elmarad a természetes előfordulású ivóvizekéhez képest. Ezért az ivóvízbázisok biztonságba helyezése alapvető feltétel a már kiépült közüzemi vízellátás szinten tartásához, illetve fejlesztéséhez mindenütt, ahol a vízbázisok elszennyeződése fenyeget.

Az ivóvízbázisok védelméhez szükséges kiegészítő intézkedések, a megfigyelő hálózatok kialakítása, továbbá a védőterületek kijelölése és azokon a szennyező források ellenőrzése megkezdődött. Az ezekkel kapcsolatos közvetlen költségeket 40–50 millió ECU-ra becsülik.

A vízbázis védelmével kapcsolatos fejlesztési költségek döntő része a szennyvíz- és a hulladékkezelés és -elhelyezés költségeit jelenti. Ezekkel a tanulmány következő részében foglalkozunk.

Szennyvízelvezetés és -tisztítás

A szennyvízelvezetést és -tisztítást illetően az Európai Unióban határozott direktívák léteznek. A direktívák szerint a 15 000 lakosnál nagyobb településeken 2000 végéig, a 2000–15 000 lakosú településeken pedig 2005 végéig meg kell oldani a szennyvízelvezetést és legalább a másodfokú tisztítást (azaz a biológiai tisztítást vagy az azzal egyenértékű kezelést). A nagyobb agglomerációknak, illetve az érzékeny területeknek hasonló vagy még szigorúbb követelményeket kell betartaniuk.

A hazai program a 2000 lakosnál nagyobb településekre, valamint a sérülékeny vízbázisok körzetére tartalmaz szennyvízelvezetési, hálózatfejlesztési és tisztítási javaslatot. A csatornával való ellátottság a népesség számához viszonyítva a jelenlegi 45%-ról több mint kétharmadra növekedne. A javaslat — az

igényektől és vízbázisvédelemtől függően — differenciál a fejlesztéssel. A jelenlegi gyűjtőcsatorna-hálózat hossza közel kétszeresére növekedne, és meghaladná a 30 ezer km-t. A tisztított szennyvíz mennyisége közel megduplázódna. A program költségigénye 2010-ig 3,0–3,2 Mrd ECU.

A Világbank szakértői hasonló beruházási költség-igénnyel számolnak, 3,1 Mrd ECU-val. Megjegyezzük, hogy vannak ennél nagyobb költségigényű, kevésbé differenciált fejlesztéssel számoló elgondolások is. Ezek például egyedül a megyei jogú városok fejlesztési igényét 1,5 Mrd ECU-s értékben számítják, és a teljes fejlesztés költségigényét 5,5–5,7 Mrd ECU-ra becsülik. Ez az „ideális” program véleményünk szerint túlterhelné a gazdaságot és a fogyasztókat. 2010 után az ellátás fejlesztése tovább folytatandó, mivel a szakszerűtlen közműpótló létesítmények folyamatosan szennyezhetik a környezetet. A fejlesztés módja további vizsgálatot igényel.

Természetes vizeink minősége

Az előbbi fejlesztések kedvező hatásain túl, a nagytavak, folyóvizek és holtágak vízminőségének javítása 150–200 millió ECU-t igényel.

A vízgazdálkodás költségigénye az előbbiek összegzésével:

– vízbázisok védelmének előkészítése	40–50 millió ECU
– szennyvízelvezetés és -tisztítás	3000–3200 millió ECU
– a természetes vizek minőségének közvetlen védelme	150–200 millió ECU
<i>Összesen:</i>	<i>3190–3450 millió ECU</i>

A levegő minőségének védelme

A levegő tisztaságának védelme összetett feladat. A direktívák döntő része a nemzetközi egyezményekből és protokollból adódik. Hazánk a nemzetközi szerződéseket aláírta, így, bár azok mozgó célt jelenthetnek (ti. folyamatosan szigorodnak), ezen a területen lépést tartunk az EU-direktívákkal. A feladatok fő irányai és a megvalósítás lehetőségei a következők.

Az emissziós korlátok teljesíthetők, sőt túlteljesíthetők voltak, mivel az elmúlt 10 évben a gazdasági tevékenységek csökkenésével együtt, mérséklődött a szennyező anyagok kibocsátása. Ez azonban csak országos szinten igaz, mert a helyi, településeken belüli szennyezett gócok megmaradtak, továbbá, míg a pontforrásokból származó szennyezés csökkent, a mobil forrásokból (közlekedés) származó terhelés nem változott. A jövőt illetően kritikus kérdés a közlekedés, mert még a szigorodó EU-jogszabályok, -javaslatok alkalmazása mellett is csak az egyedi járművek szennyező szerepe csökken, a járműpark és a forgalom növelése ugyanakkor ezt nagymértékben ellensúlyozhatja.

A közlekedés számszerűsíthető feladatai a személygépjárművek, a tehergépjárművek, valamint a közlekedési hálózat fejlesztése területén jelentkeznek. A járműállomány felújításával, cseréjével, a környezetvédelmi berendezések létesítésével jelentkező költségek becsült nagysága 2,5 Mrd ECU. Ez nem választandó le a beszerzés teljes költségéről, ezért csak jelezzük, és számításainkban nem vettük figyelembe. Fel kell tételeznünk, hogy a járműpark korszerűsítése együtt jár a forgalomszervezéssel és -szabályozással, így a kedvező környezeti hatást a városokban — az elkerülő utak mellett — ezek, a forgalommal kapcsolatos intézkedések hozhatják.

Nem foglalkozunk az ország tranzit szerepéből adódó fejlesztések környezetvédelmi vonzataival. Feltételezzük, hogy ezek — megfelelő szabályozás mellett — részei a közúti és vasúti hálózat fejlesztésének.

Az ipari tevékenység területén a hőerőművek szerepe a meghatározó a levegőtisztaság-védelemben.

A *hőerőművek* fejlesztésével kapcsolatban vizsgálandó kérdések:

- az igények várható növekedése a gazdaság élénkülésével együtt, továbbá a fajlagos igények csökkenése az energiatakarékossági intézkedések hatására és az energiahatékonyság javulása miatt,
- az új kapacitások létrehozása,
- a meglévők rekonstrukciója.

A jelenlegi fejlesztési koncepciók és korszerűsítési programok még el nem fogadott elgondolásai alapján, saját számításaink szerint az energiaipart terhelő környezetvédelmi fejlesztések költsége 2010-ig eléri az 1,0 Mrd ECU-t. Ez — a nemzetközi tapasztalatok alapján — tartalmazza az új fejlesztések környezetvédelmi célú berendezéseinek és létesítményeinek költségét, valamint a meglévő erőművek rekonstrukciójának — összköltségben kisebb, de a teljes költséghez viszonyítva arányaiban magasabb — ráfordítási igényét.

Az ipari légszennyezés csökkentésére külön számítást nem készítettünk, ez differenciáltan része az ipar modernizációjának.

Hulladékgazdálkodás, hulladékkezelés

A hulladékgazdálkodás mint gazdasági tevékenység folyamatosan fejlődik, a fajlagos anyagfelhasználás csökkentésétől kezdve az újrahasznosításig. Kiemelt, nagy területei (a csomagolástechnika és a csomagoláshoz felhasznált anyagok) mind az ipari, mind a kommunális hulladékkezeléshez közvetlenül kapcsolódnak.

A hulladékgazdálkodás környezetünk védelmének gyors és hatékony változásokat igénylő területe. Idetartoznak a következő feladatok:

- a lakossági (kommunális) hulladékbegyűjtő, -elhelyező rendszer,
- a szelektív gyűjtés rendszere,

- az ipari és lakossági hulladéktermelés csökkentése,
- az ipari hulladék elhelyezése,
- az újrahasznosítás megszervezése,
- a veszélyes hulladékok kezelése, ártalmatlanítása.

A feladatokat összegezve a következő főbb csoportokat képezhetjük:

- begyűjtés,
- elhelyezés (égetés),
- meglévő lerakók ártalmatlanítása,
- a meglévő hulladékból keletkezett károk felszámolása

Számításaink nem tartalmazzák az ipari, termelési, technológiai folyamaton belüli újrahasznosítás költségeit.

A költségszámítás (két változatot tartalmaz):

A változat: 1,8 Mrd ECU

B változat: 2,3 Mrd ECU

(amely néhány nagy teljesítményű hulladékégető létesítésével is számol)

A hulladékégetők létesítése nem következik az EU ajánlásaiból, tehát megvalósításuk elsősorban a hazai igényektől és pénzügyi lehetőségtől függ.

A költségek összegzése

Számításainkat a bruttó hazai termékhez viszonyítva mutatjuk be, és mint korábban jeleztük, három időszak (határaik: 2002, 2005, 2010) költségterhelését vizsgáltuk.

A számítások a fejlesztések 85%-ára terjedtek ki, ezért a további feladatok megvalósításához — amelyeket nem részleteztünk — szükséges 15%-kal az eddigi „eredményt” kiegészítettük.

A nemzetközi tapasztalatok alapján becsült működési költségek arányát is figyelembe vettük az összegzésnél. A működési költségeknek is van időbeli változása, mivel a környezetvédelmet szolgáló berendezések, beruházások állománya — a határértékek felé közeledve — egyre kisebb környezeti hasznot eredményez és fajlagosan kevesebb működtetési ráfordítást jelent; ezt a „finomítást” azonban csak az egyes feladatok részletes elemzésével lehet elvégezni.

Nem állíthatjuk, hogy a lehetséges eredmény a hibahatáron belül lenne, ezért ezt a működtetési ráfordítások alsó szintjének számbavételével ellensúlyozzuk. (A beruházások üzembe helyezésekor a kapacitások kihasználása csak részleges [hosszabb távra és csúcsüzemre készülnek], így működtetésük költsége és aránya is alacsonyabb, például a szennyvízcsatornák és a csatornadíjak esetében.)

Költségszámítás (Mrd ECU)

	A	B
Számításba vett környezetvédelmi beruházások (három kiemelt terület; levegő, szennyvíz, hulladék)	5,8	6,5
Környezetvédelmi beruházások összesen (+ 15%)	6,8	7,6
Környezetvédelmi beruházás + működési költség	9,5	10,7

GDP (halmozott érték – Mrd ECU)

	1997	2002 (6 év)	2005 (9 év)	2010 (14 év)
3%-os növekedési ráta esetén	38	245	385	647
4%-os növekedési ráta esetén	38	251	401	693

5. táblázat

Összegzés

Környezetvédelmi ráfordítás (beruházás+működés) a GDP %-ában	1997	2002 (6 év)	2005 (9 év)	2010 (14 év)
3%-os növekedés esetén A	–	3,88	2,46	1,46
B	–	4,37	2,80	1,65
4%-os növekedés esetén A	–	3,78	2,36	1,37
B	–	4,26	2,66	1,54

Ezek a számítások egy hosszás algoritmus eredményei. A számításban szereplő környezetvédelmi ráfordítások 2002-ig, 2005-ig, illetve 2010-ig történő megvalósítást feltételeznek. A ráfordítás volumene mindhárom esetben azonos, azonban növekedési ütemük az időszak hosszától függően eltérő (lásd 5. sz. táblázat). A fenti százaléértékek 6, 9, illetve 14 év alatti átlagos környezetvédelmi költségekkel számolnak. Tehát a százalékszámítás alapjául szolgáló mindkét adatsor mozgásban van. A környezetvédelmi ráfordítások összege mindhárom esetben azonos és az 1997-es évvel indul, valamint a 6, 9, és 14 éves időszak alatt kerül felhasználásra. A GDP számítása 1997-tel kezdődően a halmozott értéket tartalmazza, a feltételezett növekedési rátáknak megfelelően.

Az éves ráfordítások százalékos arányai a táblázatban közölt átlagos százaléértéktől eltérnek. Mivel a ráfordítások mindhárom időszora az 1997. évi

GDP 1,5%-os arányáról indul, az időszakok végén (2002, 2005, 2010) az éves ráfordítások magasabbak, mint az átlagos értékek. Ez azt jelenti, hogy 2005-ben 3% felett van az évi ráfordítások százalékértéke, 2010-ben pedig 1,6–1,8% között.

Az előzőekből adódóan nemcsak a fenti időszakok átlagos ráfordítását, hanem az egyes évek terhelését is szükséges vizsgálni, a megvalósíthatóság szempontjából. Ezt a következő táblázatban mutatjuk be.

6. táblázat

Éves terhelés (környezetvédelmi ráfordítások a GDP %-ában)

	1997	2002	2005	2010
3%-os GDP-növekedés esetén				
A változat	1,5	5,7	3,6	1,6
B változat	1,5	–	4,0	1,8
4%-os GDP-növekedés esetén				
A változat	1,5	5,4	3,3	1,4
B változat	1,5	–	3,7	1,6

A vizsgált évek arányai, valamint az összegző táblázat adatai jelzik, hogy a stratégia megvalósításának reális befejezése a számítások szerint 2005 utánra és 2010 előttre tehető. A 2007–2008-as évek megfelelőnek tűnnek amiatt, hogy viszonylag lassabb ütemű évenkénti forrásfelhasználást tesznek szükségessé, és hogy 2007–2008-ban a GDP-hez viszonyított környezetvédelmi kiadások aránya 2% körül alakulna.

A változatok megvalósíthatóságát nemcsak pénzügyi szempontból szükséges vizsgálni. A 2002-re készített összegzéssel nemcsak az adott ütemezés magas költségigényét mutatja, hanem azt is, hogy a technikai, technológiai feltételek, valamint az alapberuházások ütemezésétől való eltérés miatt, e változat nem is reális, mivel a környezetvédelmi fejlesztések egy része az alapberuházás járuléka.

A 2005-ös számítás a GDP prognosztizált 3–4%-os növekedése mellett is gondokat jelez. 2005-ben 3% fölötti GDP-ben mért éves költségigény jelentkezne. Ez — az irodalmi források szerint — a gazdaság általános növekedését gátolná, valamint magas terhelést jelentene a költségviselők, elsősorban a lakosság részére. A 2005-ig jelentkező változások műszaki tartalma is csak differenciáltabban biztosítható.

A 2010-ig jelentkező terhelés évek közötti megoszlását — növekedési ütemét — is vizsgálni kell. A 2010-ben a GDP-ből való részesedés 1,6–1,8% körüli érték lenne. Ez kissé laza követelményt jelentene, tehát vagy a számításba vett feladatok bővíthetők, vagy a záró év 2010-ről előbbre hozható.

A környezetvédelmi intézkedések haszna

Tanulmányunk ezen részében elsősorban a levegő- és vízminőségre, valamint a hulladékkal kapcsolatos haszonra koncentrálunk, mivel a környezetvédelmi ráfordítások mintegy 85%-a ezt a három területet fejleszti. A hasznokat a következő csoportokra bontva elemezhetjük: közvetlen emberi hatások, közvetett emberi hatások, az élő szervezetekre gyakorolt hatások, az élettelen környezetre gyakorolt hatások. Bemutatjuk a lehetséges haszonbecslési módszereket, azok alkalmazhatóságát a magyar gazdasági viszonyok között, valamint — ahol lehetséges — számokkal is ábrázoljuk a várható hasznokat. Mielőtt rátérünk a haszonbecslésének konkrét formáira, néhány általános megjegyzést kell tennünk.

A környezetvédelmi intézkedések, a szabályozások betartása — ahogy ez a dolgozat első részéből kiderül — esetenként *jelentős költséggel jár*, és a költség-haszon elemzés értelmében szükség van az intézkedések hasznának mérésére, annak eldöntéséhez, hogy a ráfordítások milyen mértékben térülnek meg.

A környezetvédelmi intézkedések hasznát elsősorban azért nehéz meghatározni, mert olyan elemeket is tartalmaz, amelyek nem jelennek meg a piacon és ezért értékük nem határozható meg hagyományos módon. Mivel a természeti erőforrások és a környezeti elemek jellemző tulajdonsága, hogy közjavak és szolgáltatásaik pozitív externáliák, a piaci erők nem kényszerítenek arra, hogy ezeket a javakat a leghatékonyabban használják fel, és hogy esetleges áruk valós társadalmi értéküket tükrözzék. Az egészségi állapotban bekövetkezett javulás, a csökkent halálozási arány vagy az esztétikai színvonal értéke nem, vagy csak nehezen fejezhető ki pénzben.

Ahhoz, hogy a környezetvédelmi intézkedések minél szélesebb körű hasznát hozzávetőleges pontossággal fel tudjuk mérni, a környezetet úgy kell szemlélni, mint egy — a gazdaság részére többfajta szolgáltatást nyújtó — összetett rendszert. Ugyanakkor hiányzik az a piaci rendszer, amely megfelelően osztaná el és árazná ezeket az erőforrások és környezeti elemek által nyújtott szolgáltatásokat.

A környezet alapvetően négyféle szolgáltatást nyújt a gazdaságnak; a haszon elemeit ezen szolgáltatások tekintetében célszerű meghatározni.

- Először: a környezet elemei életfeltételeket teremtenek, amelyek károsodása egyrészt közvetlen gazdasági károkat okoz (pl. a légszennyezés csökkenti a mezőgazdasági termelés hozamát), másrészt jelentős kárt okozhat az emberi egészségben, és növelheti a halálozási arányt. A környezetvédelmi intézkedések — elősegítve a környezeti elemek minőségének javulását — csökkentik a károkat; ezen intézkedések haszna megbecsülhető az elmaradt, illetve csökkentett kár értékével.
- Másodszor: a környezet forrásul szolgál erőforrás- és nyersanyaginputtal a gazdaságnak, fosszilis energiaforrások, fa, ásványi nyersanyagok, víz stb. formájában. Mivel ezek korlátozottan állnak rendelkezésre, a környezetvédelmi

intézkedéseknek arra kell ösztönözniük a felhasználókat, hogy a lehető legtakarékosabban bánjanak a nem megújuló erőforrásokkal. Ehhez kapcsolódik az externáliák internalizálásának kérdése, mely során az erőforrások árába beépítik azt a valódi társadalmi értéket, amelyet képviselnek.

- Harmadszor: a rendszer széles körű kényelmi szolgáltatást nyújt üdülési, sportolási lehetőségek, természeti értékek (szép kilátás) és olyan szolgáltatások révén, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül a környezethasználat-hoz, de részei az élet minőségének. Ezen a területen a haszon mérése nehéz, mivel ezek a javak nem jelennek meg a piacon. Az ezen a területen elért haszon úgy mérhető, hogy egy olyan, a piacon megjelenő termékhez csatoljuk, amely mérhető, így például üdülőhelyek látogatottsága. Emellett kérdőíves felmérés használható, melynek felhasználásával az érintettek fizetési hajlandóságát meg lehet határozni.
- Végül: a környezetbe kerülnek a termelési folyamatok és a háztartások (sok esetben) veszélyes hulladékai, valamint azok a szennyező anyagok, amelyek a termelés melléktermékeként keletkeznek. Ehhez a funkcióhoz kapcsolódva mérhetők a környezetvédelmi intézkedések hatásai, egyrészt a környezeti hatékonyság segítségével, másrészt a szennyező anyagok által okozott károk csökkenése értékének meghatározásával.

A haszon meghatározása

A környezetvédelmi intézkedések haszna négy lépésben határozható meg:

- a bevezetésre kerülő intézkedések kiválasztása,
- az intézkedések következtében bekövetkezett környezetminőségi változás,
- a változás hatása az emberre, a természetes és az épített környezetre,
- a változás hatásainak számszerűsítése.

A következőkben bemutatjuk a vízgazdálkodás, a szennyvízkezelés, a hulladékgazdálkodás és a levegőminőség területén elérhető hasznat, a környezetvédelmi intézkedések következtében várhatóan bekövetkező minőségi változásokat és ezek potenciális hatásait az emberre és a környezetre.

Levegőminőség-védelem

A jelenlegi nemzetközi egyezményekben vállalt szennyezőanyag-kibocsátás csökkentését teljesítjük. Ennek eredményeképpen a kén-dioxid-kibocsátás 2000-re az 1980. évi szint felére csökken, az illékony szerves vegyületek kibocsátása 1999-ig nem lépi túl az 1988-as szintet, továbbá jelentősen csökken az ózonkárosító anyagok kibocsátása.

A pontforrásokból származó nitrogén-oxidok kibocsátása csökkenni fog, míg a diffúz (közlekedés) forrásokból származó nitrogén-oxid-kibocsátás alakulása bizonytalan. A környezetvédelmi intézkedések hatására várhatóan nő a katalizátorok

elterjedése, és a gépjárműállomány összetétele is javulni fog a korszerűbb, kevésbé szennyező gépjárművek javára. Ugyanakkor a gazdasági növekedés következményeként megnövekszik az áru- és személyforgalom, és ez rontja az előzőekben felvázolt tendenciát.

A nitrogén-oxidok csökkentése az EU-országokban is kritikus kérdés. A közlekedésből származó nitrogén-oxid-kibocsátás növekedése miatt, a 2000-re tervezett 30%-os kibocsátáscsökkenés helyett várhatóan csak 20%-os csökkenést tudnak elérni.

A környezetvédelmi előírások betartása csökkenti a környezet savasodásának veszélyét, ami EU-becslések szerint az európai térség országaiban az ökoszisztémák 34%-át veszélyezteti.

Mivel a *közlekedés és az ipar a két legnagyobb légszennyező tevékenység*, a levegőszennyezés alakulása nagymértékben függ a gazdaság növekedésétől, a termelés szerkezetének alakulásától és a technológiai fejlődéstől. A termelés növekedése várhatóan növelni fogja a szennyező anyagok kibocsátását, de ennek mértéke függ attól, hogy a termelés növekedése mellett a korszerű technológiák elterjedése elősegíti-e a környezethatékonyság javulását, azaz a növekvő termelés mellett a kibocsátások csökkenését.

A népesség és a gazdasági tevékenységek a nagyobb városokban, forgalmas utak mentén koncentrálódnak, így ezek a területek a legveszélyeztetettebbek. A levegőminőség javulása várható ezekben a térségekben, de ezt a kedvező hatást a közlekedési eredetű szennyezések mérséklik.

A légszennyezés csökkenésének elsődleges pozitív hatása a népesség egészségi állapotának javulásában és a halálozási arány csökkenésében mérhető. Elsősorban a légzőszervi megbetegedések, a daganatos megbetegedések és összességében a halálozások csökkenése várható. A közlekedésből származó ólom-kibocsátás redukciója elsősorban a gyermekek egészségének javulásához járul hozzá. További haszon várható az épített és a természeti környezetben. Csökken a légszennyezés által okozott korrózió és a természetben bekövetkezett pusztulások mértéke.

Vízminőség-védelem

A felszíni és a felszín alatti vízbázisok tekintetében várhatóan két fő területen érhető el környezeti haszon. Az intézkedések következtében várható a *vízbázisok minőségromlásának megállása*, esetenkénti javulása, valamint a *potenciális vízbázisok vízminőségének megőrzése*. A másik várható környezeti haszon a vízfelhasználás hatékonyságának növekedése, ami a víznyerő helyek túlzott kiaknázását szüntetheti meg. Ez utóbbi a környezethatékonyság témakörébe tartozik, ezért ott foglalkozunk vele részletesebben.

A felszíni és a felszín alatti vizek szennyeződésének egyik fő oka a települési szennyvízelvezetés elmaradottsága, illetve a települési és ipari szennyvíztisztítás

nem kellő hatékonysága. A vízgazdálkodással szembeni legfontosabb követelmény a közműolló csökkentése, azaz a szennyvízkezelés arányának növelése. Az EU direktíváival összhangban 2010-re a szennyvíz-csatornázottság a lakások 2/3-ára terjed ki, és ennek következtében a tisztított szennyvíz mennyisége a kétszeresére növekszik.

Ennek eredményeként a felszíni vizek minősége a jelenlegi szinten marad, vagy pedig fokozatos javulást mutat. Nagyobb természetes vizeink — Balaton, Velencei-tó, kiemelt holtágak — minőségének javulása már a vízminőség-védelmi intézkedések első szakaszában érzékelhető lesz. A felszín alatti, a jelenlegi és a potenciális vízbázisok védelem alá helyezésének hatása még nem mérhető fel, ugyanakkor várható, hogy megszűnik a talajvízszint süllyedése, az ökológiai-
lag fontos vizes élőhelyek kiszáradása, a folyóvizek vízhozamának csökkenése.

A felszíni és a felszín alatti vízbázisok minőségének javulása egyaránt jár gazdasági, egészségügyi és ökológiai haszonnal. A vízminőség javulása az emberi egészségre vonatkoztatva két fő területen jelentkezik. Az ivóvíz minőségének javulásával csökkennek — jelenleg a fogyasztók 3–4%-át érintő — egészségre ártalmas szennyeződések. Másrészt a természetes vizek — elsősorban a nagyobb folyók, holtágak — bakteriológiai szennyezettségének csökkenése következtében kevesebb lesz a fürdözések során szerzett fertőzések száma. Várható a turizmus fellendülése az érintett területeken. Továbbá, a vízminőség-védelmi intézkedések nyomán számos ökológiai érték élőhely marad fenn.

A tervezett környezeti hasznok csak akkor érhetők el, ha a környezetvédelmi beruházásokat azok hatékony kihasználása követi. Így a nagyméretű csatorna-beruházások csak akkor érik el a talaj- és vízbázisvédelemben a kívánt hasznot, ha a csatornázott területeken élők használják is a csatornát. A jelenlegi árstruktúra azonban a lakosság körében érzékelhető ellenérdekeltséget kelt a csatornához való csatlakozásban. A csatornán történő szennyvízelvezetés hozzávetőlegesen kétszer annyiba kerül, mint a lakosság körében használt egyéb módszerek. Az ellenérdekeltség megszüntetéséhez gazdasági, illetve adminisztratív eszközöket is fel kell használni.

Hulladékgazdálkodás

A hulladékgazdálkodás területén szétválasztjuk a települési hulladékok és a veszélyes hulladékok kezelését. A települési hulladékok esetében három területen várható környezeti haszon. Egyrészt növekedni fog a szervezett hulladékgyűjtésbe bekapcsolt háztartások aránya, ami elsősorban az illegális hulladéklerakók — és azok káros környezeti hatásainak — csökkenéséhez vezet. A korszerű, regionális hulladéklerakók építése elsősorban a talaj és a talajvíz szennyezettségét csökkenti. A harmadik fejlesztési irány a szelektív hulladékgyűjtés elterjesztése és ezzel összefüggésben az újrahasznosítás növelése.

A települési hulladék keletkezésében az egyik legnagyobb tétel a csomagolóeszközök hulladékká válása. Jelenleg csomagolóeszközökre költjük a GDP 1,2%-át, ami mintegy 110 milliárd forintot tesz ki. A tervek szerint az összes csomagolóanyag 25%-ának újrahasznosítása lenne kívánatos. Javulás várható a termelés során keletkezett hulladék újrahasznosításának terén. Ennek következtében csökken a környezet hulladékterhelése, és egyúttal javul az anyagfelhasználás hatékonysága.

A hulladékgazdálkodás ilyen irányú fejlesztése növeli a környezethatékonyaságot, az anyagigényesség csökkenése miatt. Emellett elsősorban a talaj, a felszín alatti vízbázisok, ezen belül az ivóvízbázisok védelmét segíti. Mindez pozitív hatással van az emberi egészségre, a környezet esztétikai állapotára, valamint a gazdaságra is. Az illegális hulladéklerakók számának csökkenése hozzájárul a természet értékének növekedéséhez és — ehhez kapcsolódóan — a turizmus bővüléséhez.

A korszerű hulladékkezelés költségigénye várhatóan a jelenlegi többszörösére emelkedik, egyes becslések szerint akár tízszeresére is. Ez esetben szintén figyelembe kell venni a lakosság költségérzékenységet. A növekvő költségek ugyanis az illegális hulladéklerakók használatára ösztönöznek, ezért adminisztratív eszközökkel is biztosítani szükséges a fejlesztések maximális hasznának elérését.

Külön kategóriát képez a veszélyes hulladékok kezelése, amire ezen tanulmány keretében nem térünk ki részletesen. Annyit megemlítünk, hogy az EUnyilvános direktívák szerint a veszélyeshulladék-keletkezés, -gyűjtés, -tárolás és -ártalmatlanítás területén csak szigorú szabályok érvényesítése hozhat eredményt. Potenciális környezeti ártalom jellege miatt a gazdaságossági szempontok fontosságát messzemenően meghaladja a környezetvédelmi szempontok jelentősége.

A környezeti károk csak nagy hibahatárok között becsülhetők meg. Becslések szerint a károk értéke a GDP 2–10%-a között mozog, a Magyarországon végzett becslések alapján ez a GDP 3–5%-ára tehető. A károk legnagyobb tételét az egészségügyi hatások adják. Az épített környezetben bekövetkezett károk szintén jelentősek.

Felmérésünk nem teljes körűen veszi számba a környezeti károkat. Nem, vagy csak nehezen számszerűsíthetők a környezetszennyezés azon kritikus területei, amelyek jelenleg még nem érzékelhető, de jelentős potenciális környezeti, gazdasági és társadalmi károkat szenvedhetnek. Különösen hiányos a természeti kincsek értékének felmérése, melyet az említett veszélyek jelentős mértékben fenyegethetnek.

Az egészségügyi károk első lépésben a környezetszennyezéssel összefüggő betegségek kezelési költségével közelíthetők meg. (A kórházi ápolás és a gyógyszerek költségei.) Ezen felül idetartoznak a velük összefüggő táppénzkifizetések, a rokkantnyugdíjazás költségei, valamint a betegállomány és a korai halálozás miatti termelés kiesés. A számítás több problémát is felvet: egyrészt nehéz annak becslése, hogy egy adott betegség kialakulásához az egyes szennyező anyagok

milyen arányban járulnak hozzá, másrészt az emberi élet értékének számítása sem lehet egyértelmű. Az egészségügyi kár — éves szinten — mintegy 300–400 millió ECU-re tehető.

A települési környezetben okozott környezeti károk magukban foglalják a légszennyezés által okozott korróziós épületkárokat mind a műemléki, mind a többi épületeken; a felszíni vizek és a talajvíz károsodásait; a rezgésterheléssel kapcsolatos károkat. Mindezek becsült értéke 250–300 millió ECU.

További károk keletkeznek a mezőgazdaság területén: a csökkent hozamok, a talajminőség romlása (szikesedés, savanyodás, szél- és vízerózió), a vízminőség-romlással, valamint a levegőszennyezéssel kapcsolatos károk, az erdőkárok mind ide tartoznak. Ezen károk költsége 100 millió ECU-re tehető.

A természeti értékekben jelentkező kárösszeget az előbbi számítások csak részben tartalmazzák.

Az így felmért károkban bekövetkező csökkenési arány, jelenleg nem teljesen számszerűsíthető. További elemzések szükségesek, különös tekintettel arra, hogy a szennyező anyagok koncentrációja időben hogyan változik, továbbá a tényezők egymást kiegészítő hatásának elemzésére.

A vizsgált időszakban a környezeti károk csökkennek, de érdemi változások elsősorban ennél hosszabb távon várhatók. A károk egyes elemeiben — így az egészségügy területén, a természeti kincsek és az épített környezet megóvása területén — azonban már érzékelhető eredmények lesznek.

Ezzel a környezeti károk felső határa 5%-ról 4% körüli értékre csökkenhet. A közvetlen környezeti károk csökkenése mellett — amelyek a környezetvédelmi fejlesztések eredményei — további kedvező környezetvédelmi eredményt ad az úgynevezett környezethatékonyság, amely számításunk szerint 6%-kal csökkenti a környezeti károkat. A hatékonyság makromutatója a vizsgált időszakban — a tanulmányokban és a szakirodalomban található felmérések alapján készült trendeknek megfelelően — azt jelzi, hogy hazánk „közepes” gazdasági helyzetének megfelelően, a környezet terhelése a GDP növekedése mögött marad.

Környezethatékonyság

A környezetvédelmi intézkedések egyik haszna, hogy úgy alakítja át a gazdaság szerkezetét, hogy az nemcsak gazdasági, de környezeti szempontból is hatékony legyen. Azaz olyan gazdálkodási formát alakít ki, amely — megfelelően gazdálkodva a természeti erőforrásokkal és a környezetminőséggel — teljesíti a fenn tartható fejlődés követelményeit.

A gazdaság 3–4%-os növekedése magában rejtje a környezeti terhelés fokozódásának lehetőségét. Egyes kutatók szerint a GDP-ben mért gazdasági növekedés nem jelenti egyben a szennyezés növekedését is. Ez sok egyéb tényezőtől is függ. (A környezetvédelmi intézkedések hatékonysága, a gazdaság szerkezete, a versenyhelyzet stb.) A szennyezettségi színvonal elért szintjének megőrzéséhez,

illetve csökkentéséhez a hatékonyság növelése révén juthatunk el. Eközben azonban mindig szem előtt kell tartanunk, hogy nemcsak a fajlagos szennyezés-kibocsátás csökkentését kell megoldanunk, hanem a végső cél a szennyezés abszolút mértékének redukálása. A gazdasági növekedés maga után vonja a fogyasztás növekedését az anyagi javak, a közlekedés és a turizmus területén is, ami növeli a környezetszennyezést.

Környezeti hatékonyságról három szempontot szem előtt tartva beszélhetünk. Összhangot kell teremteni

- a termelők,
- a fogyasztók és
- a környezet érdekei között.

A környezeti hatékonyság ezért olyan többdimenziós mutatóval mérhető, amely mindhárom szempontot figyelembe veszi, vagy több mutató egyszerre történő használatával mérhető, így például az ipari versenyképesség, az életminőség, a környezeti hatások és a környezeti erőforrások felhasználási mutatóinak bemutatásával.

Olyan mutató kidolgozása, amely mindhárom szempontból megfelelően jellemzi a gazdaságot, meglehetősen nehéz, ezért egyelőre több mutató együttes vizsgálata célszerű. A nyugat-európai országokban történtek kísérletek arra, hogy egyetlen mutatóba sűrítsék a környezeti hatékonyság mérését: Svájcban például a vállalatok környezeti hatékonysági rátáját úgy próbálták meghatározni, hogy a vállalatok teljes forgalmi értékét elosztották a környezetvédelemre költött kiadások és a becsült környezeti károk összegével. Egy másik módszer a különböző adatok súlyozott összegzéséből képzett mutató alkalmazása, de még az EU-országokban sem sikerült — sem nemzetgazdasági, sem vállalati szinten — megfelelő súlyozási rendszert kidolgozni.

Az alábbi mutatók együttes vizsgálata nyújthat képet egy ország környezeti hatékonyságáról:

- anyagfelhasználás/GDP,
- energiafelhasználás/GDP,
- vízfelhasználás/GDP,
- kommunális hulladéktermelés/jövedelem,
- veszélyes anyagok kibocsátásának aránya,
- hulladékok visszaforgatási aránya a termelésbe,
- megújuló energiaforrások aránya az energiatermelésben,
- termékek tartóssága,
- egyéb.

Meg kell jegyezni, hogy a környezethatékonyság előző mutatói részben átfedik a gazdaság makrojellegű hatékonysági mutatóit, és így tükrözik a gazdaság általános állapotát és fejlődését is.

Nem célszerű egy-egy mutatót kiragadni, mivel az nagy valószínűséggel nem nyújt teljes képet. Például a hangsúly áttolódása a feldolgozóiparról a szolgáltatások felé, vagy egy termék tartósságának növelése még nem jelenti azt, hogy csökkent a forrásfelhasználás és kevesebb lett a károsanyag-kibocsátás a környezetbe.

A környezeti hatékonyságot elsősorban az *ökoadó*k bevezetésével lehet elősegíteni. Az ökoadó bevezetése következtében a termelési költségek nőnek. Annak mértéke, hogy a vállalatok hogyan reagálnak a termelési költségek növekedésére, függ tőke rugalmasságuktól. Bizonyos cégeknél a környezetvédelmi intézkedések által kikényszerített innovációs követelmények kielégítése eredményezheti a cég nyereségességének javulását. Gyorsan változó, rugalmas iparágakban működő cégek képesek arra, hogy a környezetvédelmi követelményeket figyelembe véve, olyan innovatív megoldásokat találjanak, amelyek erősítik a vállalkozás jövedelmezőségét. Ez elsősorban a dinamikus, nagy hatékonysággal az exportra építő szektorokra jellemző, ahol jelenleg a multinacionális cégek játsszák a meghatározó szerepet.

Ugyanakkor a zömében belföldi piacra termelő, nem túl tőkeerős, hagyományos iparágakban működő vállalatoknál, ahol a fellendülés csak az utóbbi időszakban kezdődött, a környezetvédelmi előírásokat esetleg csak utólagosan felszerelt környezetvédelmi berendezések segítségével tudják teljesíteni, ami növeli a költségeket, de nem járul hozzá a technológiaváltáshoz. Ezek a ma még üzemelő cégek, amelyek tőkéjüket régi technológiákba fektették be, és nem rendelkeznek kellő rugalmassággal, idővel kiszorulnak az üzletből, mivel a szükséges technikai változtatást, nem kellő időben és módon hajtják végre.

Egyes vállalatok esetében megvan az esély arra, hogy az ökoadó miatti költségnövekedést áthárítják a fogyasztókra anélkül, hogy beruháznának modernebb, környezetkímélő technológiába; illetve az a veszély is fennáll, hogy az adó befizetését olcsóbbnak ítélik, mint a beruházás elvégzését.

Más vállalatok vállalják új technológiák bevezetését, melyekkel közvetlenül javíthatják a környezet minőségét. Ebbe a csoportba tartozik a multinacionális vállalatok döntő többsége, ahol megvan a lehetőség a technológia korszerűsítésére, de a környezetvédelmi szabályozás eddig nem kényszerítette őket sem a környezetvédelmi szempontból szükséges beruházások megvalósítására. Amennyiben az ökoadó növekedése az ellenőrzés hatékonyságának emelkedésével jár együtt, ezen vállalatok várhatóan elvégzik a szükséges, eddig elhalasztott beruházásokat.

Míg a technológiaváltásnak — az egyéni cégek szintjén — vannak győztesei és vesztesei, a technikai váltás által előidézett termelékenységnövekedés a gazdasági növekedés forrása lehet a makrogazdaságban.

Figyelembe kell venni, hogy ha a környezeti hatékonyság javulása ösztönzi a gazdaságot, az — kissé elméletinek tűnő magyarázatok szerint — magában rejtja a környezeti károk növelésének lehetőségét. Ez a visszacsatolt hatás egyrészt abban áll, hogy a hatékonyságnövelés pótlólagos megtakarítást eredményez, és ez

extrafogyasztásra ösztönzi a fogyasztót. Például az energiatakarékos gépkocsik használata üzemanyag-megtakarítást eredményez, és a felszabaduló jövedelem arra ösztönöz, hogy növeljük a gépkocsihasználatot. Szükséges ezeknek a hatásoknak a vizsgálata, összehasonlítva a gazdasági növekedés hasznát és az ez által előidézett környezeti károk nagyságát.

Másrészt a környezetileg hatékony termékek és szolgáltatások ára csökkenhet az anyag- és energiamegtakarítás miatt, és ez az alacsonyabb ár tovagűrűző hatásokkal járhat a gazdaságra. Ha a fogyasztók kevesebbet költenek ezekre a termékekre és szolgáltatásokra, a felszabaduló pénzösszeget más termékekre és szolgáltatásokra költik majd. Ez ismét nettó gazdasági ösztönzést eredményez, amelyből szintén következhet a káros környezeti hatások növekedése.

A környezeti hatékonyság növekedésének hatása a GDP-re bizonytalan. A GDP nem egyértelmű mutatója a társadalmi jólétnek. Olyan szélesebb körű jóléti mutatókat kellene bevezetni, mint például a „zöld GDP” fogalmát, amely feltünteteti, illetve számításba veszi a környezeti externáliákat is. Ez sokkal inkább megmutatja a környezethatékonyság növekedésének pozitív hatásait. Bevezethető lenne egy *átfogó jóléti mutató* is, amely figyelembe veszi a gazdaság változásának esetenként jelentős társadalmi hatásait is.

A környezeti hatékonyság leginkább oly módon javul, hogy a gazdaság szerkezetváltása során a hangsúly eltolódik a feldolgozóiparról a szolgáltatási szektorra. Ennek társadalmi hatásai úgy jelentkeznek, hogy csökken a munkalehetőség a szakképzetlen munkások részére, míg növekszik a magasan képzett munkaerő számára. Másrészt, a technológiaváltás következtében nő a kereslet a szakképzett munkaerő iránt a feldolgozóiparban is. Mivel ezek egyértelműen társadalmi hatások, sem a környezetpolitikát, sem az iparpolitikát nem szabad elválasztani a szociális politikától.

A külkereskedelemre is jelentős — bár nem egyértelmű — hatással lehet a környezeti hatékonyság növekedése. Egyes szakértők arra hivatkozva ellenzik a környezetvédelmi adók és szabályozók bevezetését, hogy ez a termelési költségek növelése miatt, hátrányosan befolyásolja az exportlehetőségeket. A magyar gazdaságban azon vállalatok, amelyek képesek technológiai innovációval reagálni a szigorodó környezetvédelmi előírásokra, várhatóan növelni tudják exportjukat.

A következőkben felvázoljuk a gazdaság energia- és vízfelhasználásának várható tendenciáit.

Energiafelhasználás

A magyar gazdaságban az energiafelhasználás az 1992. évi mélypontot követően növekszik, ugyanakkor a GDP energiaintenzitása folyamatosan csökken. Ez egyrészt összefügg a gazdasági szerkezetváltással, másrészt a privatizáció következtében bekövetkezett, az inflációt jelentős mértékben meghaladó energiaár-növekedéssel.

Az EU-csatlakozással kapcsolatosan, várhatóan további kétfajta árnövelő tényező jelenik meg. A szigorúbb követelményeknek való megfeleléshez a fosszilis energiahordozókat felhasználó erőműveknek — amelyek az erőművek 40%-át teszik ki — mintegy 1 milliárd ECU értékben környezetvédelmi beruházást kell végrehajtani. Az amortizációs költségek, valamint az ezzel összefüggő működési költségek növekedése az érintett erőműveknél mintegy 15%-os árnövekedést eredményez, ami a teljes energiaszektorra vetítve 5–6%-os áremelkedést jelent.

A másik árnövelő tényező az EU által javasolt 10%-os energiaadó bevezetése, amelyet a vállalatok szintén áthárítanak a fogyasztókra. A két tényező együttes árnövelő hatása elérheti a 14–16%-ot.

Nemzetgazdasági szinten a gazdasági növekedés maga után vonja az energiafelhasználás növekedését, ugyanakkor az energiaárak növekedése az energiaintenzitás növekedését ösztönzi. A kedvező gazdasági eredmények is lehetővé teszik a gyorsabb modernizációt, az energiatakarékossági és a környezetvédelmi szempontok fokozottabb érvényesítését.

Becslések szerint a GDP 3%-os növekedésével számolva, 2010-ig az ipar energiaszükséglete 18–22%-kal, ezen belül a villamosenergia-igény valamivel nagyobb mértékben növekszik. Ez idő alatt a GDP mintegy 55,7%-kal nő. Feltételezve, hogy az ipari termelés a GDP-vel közel azonos ütemben változik, egy százalékos termelésnövekedés 0,32–0,39%-os energiafelhasználás-növekedéssel jár. Azaz jelentősen, *de a termelésnél kisebb ütemben nő az energiafelhasználás.*

Vízfelhasználás

A víz folyamatosan felértékelődő természeti tényező, és az ipari és a háztartási vízellátás fajlagos költségei az utóbbi években jelentősen növekedtek is. A háztartásokban a vízdíj emelkedésével jelentősen csökkent a vízfelhasználás. A termelésben ugyanakkor megfigyelhető a friss víz fokozódó használata, míg a vízkihasználás csökkent.

A vízellátás költségeinek további növekedése a termelésben várhatóan a vízkihasználás növekedését, és ezáltal a felhasznált friss víz mennyiségének csökkenését idézi elő. A háztartásokban a vízdíj növekedése víztakarékos megoldások elterjedését (vízóra, víztakarékos csapok) ösztönzi, ami tovább csökkenti a vízfelhasználást. Ezek a változások egyértelműen a vízgazdálkodás környezethatékonyságának javulását jelentik.

Összegzés

Az EU-direktívákkal összhangban levő környezetvédelmi intézkedések várható hasznát három fő területen — levegőtisztaság-védelem, vízminőség-védelem és hulladékgazdálkodás — vizsgáltuk. Jelenlegi becslések szerint a környezeti károk

értéke a GDP 2–10%-a között mozog. Hazai felmérések szerint ez mintegy 380–740 millió ECU.

A levegőtisztaság védelme területén várhatóan teljesítjük a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeket. Kritikus pont azonban a közlekedésből származó nitrogén-oxid-kibocsátás alakulása. A közlekedés területén várható pozitív tendenciák — katalizátorok elterjedése, korszerűbb járműpark — ellenére a növekvő áru- és személyszállítás hatására a nitrogén-oxid-kibocsátás növekedni fog. A káros hatások csökkentése érdekében a közlekedési infrastruktúra, közlekedésszervezés fejlesztése is szükséges.

A közlekedés után az ipar a második legnagyobb szennyezőanyag-kibocsátó. Az ipari termelésben átfogó, a „bölcsőtől a sírig” terjedő környezethatékonyság elérése a cél, ami magában foglalja az energiaforrásokkal és nyersanyagokkal történő takarékos bánásmódot, korszerű, környezetbarát technológiák alkalmazását, valamint a szennyezőanyag- és hulladékkibocsátás minimalizálását. A környezetvédelmi intézkedések — elsősorban az ökoadó — hatására várhatóan ez irányban történik a fejlődés, elsősorban a tőkeerős, rugalmasan változó iparágak estében.

A levegőtisztaság várhatóan javulni fog az egész ország területén. Érzékelhető azonban, hogy a környezeti gondok elsősorban a közepes és a nagyobb városokat terhelik, különösen ott, ahol a jelenleg működő szennyező források megszüntetése, kiváltása különösen nagy költséggel jár.

A települési hulladékgazdálkodásban három irányban történik fejlődés. Korszerű regionális hulladéklerakók építésével biztosított lesz a hulladék elszigetelése a talajtól és a talajvíztől. A szelektív hulladékgyűjtés elterjedése csökkenti a hulladéklerakók terhelését, és lehetővé teszi a hulladékok újrahasznosítását.

A szennyvíz-csatornázottság kiterjesztése a lakások kétharmad részére 2010-ig, fokozatos javulást eredményez felszíni és felszín alatti vizeink minőségében. A nagyobb felszíni vizek — Balaton, Velencei-tó, kiemelt holtágak — esetében a javulás már a vízvédelmi intézkedések első szakaszában érzékelhető lesz.

A környezetminőség javulása egészségügyi, gazdasági, esztétikai és ökológiai haszonnal jár. A várható haszon nagysága azonban nemcsak a környezetvédelmi fejlesztésektől függ, hanem a beruházások kihasználásától is. A lakosság körében ellenérdekeltséget kelt a fejlesztésekkel együtt járó költségnövekedés, ami a környezetszennyező magatartást ösztönzi (illegális hulladéklerakók használata, korszerűtlen szennyvízszikkasztás). Az ellenérdekeltséget gazdasági és adminisztratív szabályozó eszközökkel szükséges ellensúlyozni.

A környezeti hasznok egyik mutatója a *környezethatékonyság*, mely az EU által szintén a jövőben megoldandó egyik legfontosabb probléma. A környezethatékonyság alapja, hogy nem csupán a gazdasági eredményesség fokozása a cél, hanem a hatékonyság növelése, azaz a környezeti hasznok maximalizálása és a gazdasági ráfordítások minimalizálása is. A környezethatékonyság várhatóan növekedni fog mind az energiatenzitás, mind a vízfelhasználás és a hulladékok újrafelhasználása terén.

Az általunk elvégzett számítások alapján — melyek további pontosítást igényelnek — a következő mérleget lehet felállítani. A környezeti károk értéke jelenleg tág határok között — a GDP 3–5%-a között — mozog. A vizsgált időszak alatt egyes területeken (egészségügy, épített környezet, természeti kincsekkel való gazdálkodás) érzékelhető javulás érhető el, ugyanakkor jelentős változások csak ennél hosszabb távon mutatkoznak majd.

Becslésünk szerint, a környezetminőség javulása következtében a környezeti károk felső határa 5%-ról 4% körüli értékre csökken. Az érzékelhető, közvetlen haszon így a számított költségek 50%-a körül várható. Ezt kiegészíti a gazdasági-társadalmi-politikai haszon, amely a társadalom közérzetének, az élet minőségének javulásában jelentkezik.

Ezek a változások együttesen az ország környezeti állapotának érzékelhető, látható, helyileg összeadódó, kedvező változását fogják eredményezni. Mivel makroelemzésről van szó, lokális változások nem kerültek előtérbe, de természetesen a kapcsolódó, fontos, de kevésbé költségigényes környezetvédelmi, természetvédelmi feladatok végrehajtása hozzájárul az életminőség emelkedése mellett az egészségügyi helyzet és az általános közérzet javulásához.

Felhasznált irodalom

Environmental Taxes and Green Tax Reform. OECD, 1997.

Lehoczki, Zs.–Morris, G.: *Környezetvédelmi adatok.* HÍID munkaanyag.

Vízügyi Közlemények. 1997, 2. füzet.

Koloszár Miklós: *Környezet és gazdaság.* (Munkaanyag.)

KSH Évkönyv. 1995.

Nemzeti Környezetvédelmi Program. 1996.

Nemzeti Környezet-egészségügyi Akcióprogram. 1996.

Compliance Costing for Approximation of EU Environmental Legislation in the CEEC. European Commission, 1997.

Eco-efficiency: Decoupling Economic Growth from Environmental Damage? OECD, 1997.

Subsidies and environment. OECD, 1995.

Finance for Sustainable Development. United Nation Department for Policy Coordination and Sustainable Development, 1997.

ACID News. No. 2. June 1997.

Field, Barry C.: *Environmental Economics.* New York, 1997.

Freeman III, A. Myrick: *The Measurement of Environmental and Resource Values.* Washington D. C., 1994.

A szubszidiaritás környezetgazdasági tartalma és gyakorlata

Bevezető

Tanulmányunk célja, hogy bemutassa az Európai Unió egyik legfontosabb alapelvét, mely minden egyes közösségi tevékenység meghatározó elve az Európai Uniót megalapító szerződés óta. A *szubszidiaritás* elve a magyar nemzeti környezet- és természetpolitikai koncepcióba is bekerült, de — mivel hazánkban szinte teljességgel hiányzik a szakirodalom reagálása az Európai Unió fenti általános elvére — mind a környezetpolitikai tervezés és végrehajtás, mind a lakosság ez irányú ismereteinek növelése érdekében nagy jelentősége van a szubszidiaritás elve alaposabb megismerésének és terjesztésének.

A szubszidiaritás elvének környezetpolitikai szempontból nem elsősorban a politikai, filozófiai vagy jogi tartalma az érdekes, hanem annak közgazdasági alapja, mivel az elv megvalósításának nagy horderejű gazdasági és ebből adódó politikai következményei lesznek.

Az Európai Unió szubszidiaritás elve nem új keletű gondolat. Az elv már Arisztotelész Politikájában megjelenik és Aquinói Szent Tamás óta a keresztény társadalmi tanítás egyik leglényegesebb tényezője. Az elv hivatalos formában XI. Pius pápa 1931-ben kiadott *Quadragesimo anno* kezdetű enciklikájában került megfogalmazásra.

A szubszidiaritás elve az EK-jogban

A szubszidiaritás elve az Európai Közösség köztudatába az 1970-es években került be. Érdemben foglalkozik vele — többek között — a McDougall-jelentés, a Spinelli-projekt, a Gazdasági és Pénzügyi Unió, a maastrichti szerződés és az edinburghi európai tanácsi záródokumentum, a Padoa-Schioppa-jelentés. Az *Egyesült Európai Okmány* 130. r/4. cikkében jelent meg *először* a hatályos közösségi

jogban explicit módon: „A Bizottság a környezet területén olyan mértékig lesz tevékeny, amíg az 1. bekezdésben hivatkozott célokat *jobban* el lehet érni közösségi szinten, mint az egyes tagállamok szintjén.” Itt a „*jobban*” kifejezés szerepel, hogy a tagállamok vitába szállhassanak a közösség kompetenciáját illetően. Ebbe az okmányba a szubszidiaritás potenciális hatáskörként került be. A Bizottság feladata a szerződés által meghatározott feltételek beállításának bizonyítása, a Tanács egyhangú támogatása mellett. A maastrichti szerződés 139. s pontja szerint „további intézkedéseket minősített többség esetén lehet meghozni”. A 130. cikkely eredeti formájában a maastrichti szerződésbe nem került bele.

A szubszidiaritás az Európai Uniót megalapító ún. maastrichti szerződésben vált a közösség egyik alapelvévé. A szerződés e szempontból releváns 3. b cikkelye a következőket tartalmazza:

„Közösség ezen szerződés és az abban számára meghatározott célok által ruházott hatalom korlátai között fog tevékenykedni.

Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a közösség a szubszidiaritás elvének megfelelően csak akkor és olyan mértékben intézkedik, ha a javasolt tevékenység célkitűzéseit a tagországok által nem lehet kielégítően megvalósítani, és a javasolt tevékenység nagyságrendjénél vagy hatáseinál fogva *jobban* megvalósítható a közösség szintjén.

A közösség semmilyen intézkedése nem lépi túl azt, ami ezen szerződés céljainak eléréséhez szükséges.”

A 3. cikkely *b* pontjának *első bekezdése* azt hangsúlyozza, hogy a szerződés meghatározza a kompetenciákat, és ezen kompetenciák korlátait figyelembe kell venni. A korlátok között a közösség köteles elérni a szükséges eredményt: megvalósítani azokat a célokat, amiket a szerződés kijelöl számára.

A *második bekezdés* azokra a területekre vonatkozik, amelyek nem tartoznak a közösség kizárólagos kompetenciájába; ez esetben az a kérdés, hogy a közösség cselekedjen-e az adott esetben. A bekezdés úgy rendelkezik, hogy a közösségnek csak akkor és addig kell beavatkoznia, amíg a célok a javasolt intézkedésekkel nem valósíthatóak meg *kielégítően*. Itt azt kell megvizsgálni, hogy a tagállamok számára van-e más elérhető módszer — törvény, adminisztratív intézkedés vagy egyéb eszköz (pl. munkáltatók és szakszervezetek közötti megállapodások), beleértve a végrehajtáshoz szükséges pénzügyi eszközöket is —, hogy kielégítő módon elérjék az adott célt. Ez a közösség és a tagállamok tevékenysége közti *komparatív hatékonysági próba*.

A következő tényezőket kell megvizsgálni a második, úgynevezett *hozzáadottérték-próbánál*: a tevékenység nagyságrendjének hatása (kritikus tömeg, határokon túli hatás kérdése); a nem cselekvés költsége; az ésszerű következtetés fenntartásának szükségessége; az intézkedés nemzeti szinten jelentkező lehetséges korlátai (a lehetséges torzulások figyelembevétele ott, ahol egyes tagállamok tevékenykedhetnek, míg mások nem); valamint meg kell bizonyosodni arról, hogy a Közös Piacon belül a verseny nem torzult.

Továbbá, amennyiben a vizsgálat azt eredményezi, hogy a javaslat kiállta a komparatív hatékonysági próbát, még szükséges válaszolni arra a kérdésre is, hogy milyen legyen a közösségi tevékenység intenzitása és természete. Ez már a közösségiprecedens-jog egyik eleméhez, az *arányosság elvéhez* vezet: jogi értelemben szükséges-e a beavatkozás, vagy alkalmazhatóak-e más, kielégítően hatékony eszközök. Ha szükséges a törvényalkotás, a Bizottság a lehetőségekhez mérten a *keretjogszabályokat*, a *minimális követelményeket* és a *kölcsönös elismerést* részesíti előnyben, és általánosságban kerüli a túlzottan részletes törvényi előírásokat.

Az arányosság elvének alkalmazása a közösségi cselekvések során független kell legyen attól, hogy a közösség kizárólagos vagy megosztott hatáskörbe tartozó területen jár-e el. Ahol szükség van a cselekvésre, ott is a minimumra kell csökkenteni a jogalanyokat leginkább megkötő formákat.

Amennyiben törvényalkotásra van szükség, gondosan meg kell vizsgálni a *decentralizálás lehetőségét* a közösségi cselekvés irányításában. A keretjogszabályok erre azért alkalmasak, mivel azokat amúgy is nemzeti vagy az alatti szinten alkalmazzák, tekintettel az adott tagállam alkotmányos követelményeire. Azonban bármely más formánál is arra kell törekedni, hogy a közösségi cselekvés decentralizált legyen: olyan közel kerüljön az állampolgárokhoz, amennyire csak lehetséges.

A *harmadik bekezdés* nemcsak a megosztott, hanem a kizárólagos hatáskörökre is vonatkozik, ahol szintén az arányosság elvét kellene alkalmazni, de ez nem változtatja meg a közösségre ruházott kompetenciákat.

Az Európai Unió állam- és kormányfői 1997 októberében kézjegyükkel látták el az unió új alapító szerződését, az amszterdami szerződést. Röviden érdemes összefoglalni, melyek a szerződés mellékletét képező dokumentum fő rendelkezései.

- A közösség minden intézménye, minden tevékenységénél az arányosság elvének megfelelően és a szubszidiaritás elvét figyelembe véve cselekszik.
- A két elv alkalmazása során továbbra is hangsúlyosan megőrzendő marad az *acquis communautaire*, az intézményi egyensúly és a szerződés a maga teljességében; az Európai Bíróságnak az unió és a tagállamok jogának kapcsolataira vonatkozó döntéseit, elveit a vizsgált elvek nem befolyásolják.

Azt, hogy 1997 őszén a Tanács javára billent az intézményi egyensúly, jól mutatja, hogy az unió által eddig megszerzett hatásköröket védendő kimondták: arra nem vonatkozik a szubszidiaritás elve, csak azokra a területekre, amelyek nem tartoznak a közösség kizárólagos hatáskörébe. *A szubszidiaritás elve iránytű ezen hatáskörök közösségi szintű gyakorlásához.* Ez a tétel egyértelműen definiálja kit köt — a szerződés szerint — az elv. De már itt hangsúlyozni kell, hogy a „Magas Szerződő Feleken”, vagyis a tagállamok kormányain kívüli közösségi szereplők — ezek közül is elsősorban a régiók, a Parlament és a Bizottság — képesek elérni a szubszidiaritás elv — szerződés által is biztosított — kiterjesztését, megnövelve a közösségi játékkeret. Természetesen a dinamikus jelleg azt is

jelenti, hogy az alkalmazását le is lehet szűkíteni, vagy meg lehet szüntetni azon a területeken, ahol azt a vizsgálat nem igazolja.

- Minden közösségi törvényhozási aktus csak a két elv figyelembevételével történhet.
- A közösségi cselekvést csak a szubszidiaritás elvének mindkét vonatkozásának együttes fennállása igazolhatja, vagyis, hogy a tagállamok nemzeti alkotmányos keretei között a javasolt cselekvés céljait nem lehet kielégítően elérni, és a közösségi cselekvés azt jobban el tudja érni. A „cselekedjen-e a közösség?” kérdéshez három tényezőt kell megvizsgálni:
 1. a vizsgált problémának a tagállamok által kielégítően nem kezelhető transznacionális vonatkozásai vannak,
 2. a tagállamok egyedüli cselekvése vagy a közösségi cselekvés elmaradása a szerződés előírásaival ütközne, vagy más módon, jelentősen sértené a tagállamok érdekeit,
 3. a közösségi szintű cselekvés a tagállamival összehasonlítva nagyságrendjéből vagy hatásából következően nyilvánvaló előnyökkel jár.
- Az arányosság elvének megfelelően a közösségi cselekvésnek a lehető legegyszerűbbnek kell lennie. A közösség jogalkotása is csak a szükséges mértékig megengedett. A követendő preferencia az irányelv és annak keret jellegű változata a szabályozással és a részletes jogi eszközökkel szemben. Az irányelvek esetén is a tagállamok választhatják meg a módszereket és a formát.
- A közösségi cselekvést tovább korlátozandó, annak mértéke és természete tekintetében a nemzeti döntéseknek a lehető legnagyobb teret kell engedni, lehetőleg alternatívák biztosításával, miközben figyelembe veszik a tagállamok jogi rendszerének felépítését és működését, valamint a nemzeti intézkedéseket, szokásokat is.

A melléklethez két kiegészítő deklarációt is fűztek. Az egyikben elismerték a szerződés 145. és 155. pontjában rögzített közösségi ellenőrző, monitoring és végrehajtó hatásköröket. A másikban Németország, Ausztria és Belgium biztosították törvényhozó hatalommal rendelkező *nemzetállami szintű egységeiket, hogy a szubszidiaritás elve alapján a közösség által foganatosított intézkedések rájuk is vonatkoznak.*

A szubszidiaritás közgazdasági tartalma

A politikák tagállamok közötti összehangolásának méretgazdaságossági és átsugárzó (spillover) hatások esetén van közgazdasági haszna. A közösség szintjére akkor érdemes központosítani a hatásköröket, amikor a centralizáció szükséges, és nemzeti szintű, decentralizált végrehajtása kétséges. A centralizáció költségei abból származnak, hogy a központ kisebb felelőssége teret enged a nemzeti, regionális

és helyi érdekmaximumoktól eltérő politikák folytatására. A hatáskörök elosztása a központosítás költségei és hasznai közötti konfliktust tükrözi.

A szubszidiaritásnak közgazdasági szempontból három kérdésre adott választ kell segítenie:

Kinek a hatásköre egy modern államban, hogy

- adókat vessen ki,
- a közjavak és -szolgáltatások biztosításának költségeit állja,
- a magánszektor szereplőinek magatartását szabályozza?

Az elv az állampolgárokhoz legközelebb álló szintet javasolja, amíg ezzel elmentésen racionális indokok nem merülnek fel. Ezzel kapcsolatban négy felvetést kell tennünk.

Először is, *a szubszidiaritás nem ugyanaz, mint a decentralizáció*. A szubszidiaritás felfelé is, lefelé is átcsoportosít hatásköröket, de a „hüvelykujj-szabály” a lefelé delegálás (ha kérdéses az adott esetben az irány).

Másodszor, a szintnek ahol a hatásköröket gyakorolják, nem „mindent vagy semmit” elven működő, hanem sokkal *inkább átmenetekre épülő rendszernek kell lennie*. Például az adó szintjét a legfelső szinten célszerű meghatározni, de az alsó szintek maguk is megválaszthatnák, hogy a milyen típusú adókkal járulnak hozzá az összeghez.

Harmadszor, *a politika decentralizált végrehajtása*, aminek alapelveit a központonban döntötték el, *nem ugyanaz a politika meghatározásának decentralizálásával*. Az első esetben központilag ellenőrzik az erőforrás-elosztást, míg a másodikban azok teszik ezt, akikre a politika irányul.

Negyedszer, *a helyi hatóságok bevonása nélkül is lehetséges azok érdekeit tükröző jogszabályok alkotása*.

Központosítás versus decentralizáció

A központosítás, illetve az központilag futtatott programok költsége több tényezőtől függ. Azok a programok, melyek a társadalom széles rétegei számára jelentenek előnyt (mint a kormányzati beszerzések, a nagy újraelosztó rendszerek), megváltoztatják a szavazók koalícióját a nagyobb programok irányába. Ez a „potyautas hatást” és a lobbizást igen felerősítheti azok minden társadalmi költségével együtt. A szubszidiaritás elve a decentralizált megoldásokat javasolja, kivéve, ha a magasabb szint a méretgazdaságosság, externáliák és/vagy átsugárzó hatások miatt hatékonysági előnnyel rendelkezik. A decentralizáció előnyei akkor jelentkeznek a legtisztábban, ha a regionális koncentráció erősebb.¹

¹ Torsten Persson–Guido Tabellini: Does Centralization Increase the Size of Government? *European Economic Review*, 38. 1994, 765–773. pp.

A decentralizáció egyik nagy előnye az *információs hatékonyság*. A központ szavahihetősége viszont a helyi hatóságok kárára felhasználható információk terén alacsony. A nagy adófizető képességű területek ellenérdekeltséggel rendelkeznek egy központosított rendszerben ennek bevallására. Decentralizáció esetén viszont ez maximális kihasználtságához vezet. Így, ha nem akarja az adók beszedését és legalább részleges felhasználását lefelé delegálni, a központ kénytelen maga elrendezni az adóproblémát, tevékenysége alacsonyabb hatékonyságából eredő nagyobb költséggel. Ráadásul egy heterogén összetételű országban a problémák súlya a heterogenitással együtt nő. Ahol a heterogenitás és a problémák gyakran a regionális eltérések következményei is, ott azok sokkal könnyebben rendezhetők, ha a szubszidiaritás elvének megfelelően az eltérő érdekek mentén alakulnak csoportok, esetleg átfedve a régiókat. A szubszidiaritás alkalmazása az Európai Közösségben azon az ítéleten alapul, hogy a központ jobb koordinációjának hasznánál a továbbiakban nagyobb figyelmet érdemel a lecsökkent felelősségből adódó költség. A központ rendelkezik például a hatékonyabb eszközökkel az alatta levő egységek együttműködésének megszervezésére, ami fontossá teszi, hogy ezt a szintet se „írjuk le”, mivel mindig az adott funkciótól függ, a kormányzat melyik szintjéhez tartozik. *Az egyensúly megtalálása a fontos.*

A kormányzati hiba társadalmi költsége szorosan összefügg a hatáskörök elosztásával. A környezetvédelmi normák esetén például a hatékony eredmény nagyban függ a fogyasztók és a termelők viselkedésétől, értékelésétől. A tagállamokban egészen másként értékelhetik a környezeti változásokat, amelyek közül némelyeknek a központ felé való jelentésével ellentétes érdekeik vannak. Ilyen információs egyensúlytalanság esetén az összehangolt politika ennek megfelelően torzult és kevésbé hatékony lesz, így költségei anélkül haladhatják meg hasznát, hogy valóban elérte volna a kitűzött célokat, enyhítve az eltérő normákból eredő externáliák hatását. Nincs közgazdasági indok annak feltételezésére, hogy a legjobb koordinációs politika az, amelyben minden egyes tagállam ugyanazokat az adókulcsokat vagy környezetvédelmi normákat alkalmazza. Előfordulhat, hogy közösségi szinten a koordináció után a végeredmény rosszabb lesz, mint nem együttműködő magatartás esetén lett volna. A szubszidiaritás alapján kialakított hüvelykujj-szabály így hangzik: *decentralizálj, ahol lehetséges, koordinálj, ahol szükséges, központosíts, ahol a koordináció nem lenne hitelt érdemlő!*

Szubszidiaritás és környezet

Az edinburghi záródokumentumban lefektetett szabályoknak megfelelően a Bizottság és a Tanács minden egyes intézkedésnél megvizsgálta a szubszidiaritás, a vele szorosan összekapcsolódó arányosság, valamint a megosztott hatáskör elvének

érvényesülését. Az állami segélyek, a regionális fejlesztés és a fokozottan érzékeny/veszélyeztetett élőhelyek kijelölése jó példái ennek a munkának. Az Európai Tanács 1993. évi határozatának megfelelően a brüsszeli bizottság nekilátott a víz és a levegő témaköreiben a teljes joganyag felülvizsgálatához, átdolgozásához. A fő célok közé tartoznak a következők: egyszerűsítés, költségárfolyosítás, a költség-haszon elemzések eredményeinek figyelembevétele, a szubsidiaritás elvének oly módon történő alkalmazása, hogy az ne engedjen teret a már meglévő normák csökkentésének, de lehetőséget adjon a magasabb normák rugalmas bevezetésére. A Bizottság ennek megfelelően módosításokat javasolt a fürdővizet szabályozó irányelvhez, valamint javasolta a felszíni vizek kérdésében egy új irányelv elfogadását. 1995-ben az ivóvízre vonatkozó irányelv került terítékre, sőt egy akcióterv is született a felszín alatti vizekkel kapcsolatban. A levegőminőségre vonatkozó keretirányelv-javaslatát a Tanács azóta már elfogadta. A Bizottság — immár nem önkéntes önkorlátozása jegyében — az állatkertekre vonatkozó irányelvjavaslatát visszavonva, azt ajánlással alakította át.

A megosztott hatáskör azt is jelenti, hogy többen cselekednek a környezet területén, és ezeket a résztvevőket — legalábbis valamilyen képviseleti formában — be kell vonni a döntéshozatalba, s ha abban részt kértek és vállaltak, *úgy a felelősség viselésébe is*. A közösség még nem lesz „felvilágosult abszolutista”, ha teret enged ezeknek az információáramlást és érdekegyeztetést segítő szerveződéseknek, sőt támogatja őket. Természetesen, ha már kiépült egy jelentős központ — a közösségi szervek — a folyamat elindítását legegyszerűbb innen megtámogatni, az eredményeket terjeszteni. Így jött létre a három új Párbeszéd Csoport.

A Bizottság Általános Környezeti Tanácskozó Fóruma 1994 elején kezdett működni. Tagsága 32 neves környezetvédelmi szakemberből áll. Feladata az, hogy kommunikációs fórumot biztosítson a környezet védelme által érintett feleknek. A fórum egy sor, a fenntartható fejlődésre vonatkozó elv kidolgozásával, valamint egyéb tanácsokkal segíti a Bizottságot, de — egyebek mellett — a mezőgazdaság, a szállítás kérdéseiben is állást foglal.

A Környezetpolitikai Felülvizsgáló Csoport a tagállamok szakminisztériumi főtisztviselőiből áll, ebből következően elsősorban stratégiai kérdésekkel foglalkozik.

A harmadik szintet az 1993 decemberében alakult IMPEL (EU Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law) képviseli. Az IMPEL egy informális hálózat azon a területen, amelyen a Bizottság a Magyarországról készített országjelentésében hazánkat a leg súlyosabban elmarasztalta. Ez a terület a nemes elvek és a szigorú szabályok gyakorlatba való átültetése, megvalósítása, betartatása és ellenőrzése. A hálózat tagjai ezen a téren cserélik ki tapasztalataikat, információikat, beleértve a szakemberek csereprogramjait is.

Mindezekon felül lassan-lassan erősödni látszik a környezetvédelem további szereplőinek — a gazdasági szféra szereplőinek, a civil szervezeteknek (NGO-k), a helyi és regionális önkormányzatoknak — a bevonása.

Megosztott hatáskör a környezetvédelem különböző szintjein

Ebben a részben azt vizsgáljuk, milyen intézkedések történtek a szubszidiaritás elvének megfelelően az ötödik környezetvédelmi akcióprogram megvalósítása érdekében az egyes szinteken — vagyis a közösség, a tagállamok, valamint a regionális és helyi önkormányzatok szintjén.

Az Egységes Európai Okmány 130. r cikkelye értelmében a környezettudatosság — a szubszidiaritás elvéhez hasonlóan — az összes közösségi politika részévé válik. Amennyiben a vizsgálat azt mutatja, hogy az adott intézkedésnek jelentős környezeti hatása is van, úgy környezeti értékelésre, hatásvizsgálatra van szükség. Minden területre környezetvédelmi szakreferens került. Igaz, az új rendszer még közel sem működik százszázalékosan, de kétségtől komoly előrelépést jelent. Az igazi változás a generációváltással lesz kézzel fogható. Itt nem arról van szó, hogy a jelenlegi szakemberek mindent megtesznek a környezetvédelmi oktatásért, a fiatalok környezeti tudatosságának kialakításáért, és a most felnövő generáció majd környezettudatosabbá válik, mert ez csak kevéssel több, mint propaganda. Generációváltás alatt jelen esetben a környezetet jobban figyelembe vevő politikák kialakítását, széles körű elfogadtatását, és a gyakorlati megvalósítás lerövidülését értjük.

Tagállami szinten az 1992. évi UNCED-konferenciát követően számos európai országban — így Hollandiában, Luxemburgban, Nagy-Britanniában, Olaszországban, Írországban, Dániában, Ausztriában, Spanyolországban, Franciaországban és Portugáliában — „fenntartható fejlődés” stratégiákat dolgoztak ki. Belgiumban, a szubszidiaritás elve figyelembevételével, a két és feles szövetségi rendszerben három stratégia is született. Ezenfelül konzultatív fórumokat hoztak létre az említett országokon kívül az északi tagállamokban és Görögországban is, illetve átalakították a régi intézményeket, a megosztott hatáskörök eszközével segítve a párbeszédet az összes érdekelt között. A politikák integrálódása a tudás, az információ integráltságát is igényli, ami nehezen lenne kivitelezhető tárcaközi együttműködés nélkül. A század végének technikai szintjén — az intranetes és internetes megoldások adta lehetőségek következtében — viszonylag könnyen megoldható a tárcaközi és a teljesen publikus anyagok egy rendszeren belüli elválasztása. Spanyolországban „szektoriális konferenciákon” egyeztetnek az érintett nemzeti és regionális szintű miniszterek, de már szerveződik egy környezetvédelmi politikai koordinációs bizottság is. Németországban a tárcaközi bizottságok a környezettel legközvetlenebb kapcsolatban levő területeken — pl. egészségügy, mezőgazdaság — szövetségi vagy tartományi szinten alakítják ki a közös politikát. Finnországban a regionális fejlesztési terveket, Dániában már a törvénytervezeteket is vizsgálják környezeti szempontból. Több tagállamban környezetvédelmi igazgatási egységeket hoztak létre olyan érintett területeken, mint az energia, szállítás, mezőgazdaság. Az egyetlen probléma, hogy a nemzeti

szintű fejlesztésre is ugyanaz érvényes, mint a közösségre: rövid távon nem szembetűnő a hatékonyság növekedése.

Regionális és helyi szinten a Régiók Bizottsága (RB) kétségkívül egyre növekvő szerepet játszik a környezeti kérdésekben. A környezetvédelmi és energiabizottságain kívül koordináló, információterjesztő, a regionális és helyi hatóságokat segítő funkcióján túl e szintek érdekképviseletét is igyekszik ellátni (a szerződésben ráruházott hatáskörök folytán). Az amszterdami szerződés különösen a környezet terén erősítette az ECOSOC-tól függetlenített Régiók Bizottságát: a Tanács és a brüsszeli bizottság határokon áttérjedő hatások esetén kérhet tőle állásfoglalást; elismerték a szubszidiaritás elvének megvalósításában játszott kulcsszerpét, hiszen az RB közvetíti azt a nemzetállami alatti szintekre; az új 130. s (a) bekezdés szerint a Tanács a Régiók Bizottságával konzultál a környezetet érintő kérdésekben arról, milyen legyen a közösségi cselekvés. A megvalósításban a helyi és regionális szintek igen változatos formában, nagy lelkesedéssel és jó hatásokkal vették ki eddig a részüket. A pozitív példák közül számos az északi országokban, Angliában, valamint Belgiumban található. Közös jellemzőjük, hogy az állam csekély anyagi, szervezési támogatásával a helyi szintek igen nagy terheket tudtak levenni a fölöttük levő szintek válláról. Helyi szinten a személyi kérdések is sokkal nagyobb hangsúlyt kapnak a többletterhek vállalásában.

A szubszidiaritás elvének alkalmazása legkönnyebben a szabályozási politikan keresztül követhető. Itt a közösség igen eltérő területeket fed le direktívaival, rendeleteivel. Az alábbiakban bemutatunk néhány olyan területet, ahol a szubszidiaritás közgazdasági és az eddigi politikai-jogi szemlélete eltér. Ez az eltérés abban mutatkozik meg, hogy míg politikai szempontból racionálisnak vagy kényszerűnek tűnik egy terület központi szabályozása, addig a gazdasági racionalitás ezzel ellentétes irányba tolná a hatáskört az optimális szinttel együtt. Ez azt indukálja, hogy a közösségnek újra kellene gondolnia a szubszidiaritás elve alapján kiadásai szerkezetét.

A környezetvédelem szabályozása terén a szubszidiaritással kapcsolatosan két fontos kérdés vetődik fel: milyen közösségi beavatkozást enged meg a szubszidiaritás elve; és a környezetvédelem mely területein? Az első kérdésre nem teljesen egyértelmű a válasz. A Bizottság jelentésében² a tagállamok hatáskörét említi a szubszidiaritás alapján, míg a Tanács³, elfogadva a Bizottság jelentésének általános elveit, hangsúlyozza, hogy neki meg kell bizonyosodnia, hogy a konkrét javaslat összhangban áll-e az elvvel. Az biztos, hogy a megfelelő szintet a szóban forgó externália nagysága és az érintettek köre határozza meg. Szennyezés esetén három nagy csoportot különböztetünk meg: a nemzethatáron belül maradót, melynek hatása nem terjed azon túl; az egy ország területén bekövetkező, de hatásában a közösségi belső nemzethatárokon áttérjedőt és az egész világot érintőt.

² *European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development*. C 138/5. In i. m. 138. p.

³ *Council Resolution*. 93/c. 138/01. In i. m. 138. p.

Az első csoportba tartozik például a közjavakhoz sorolt ivóvíz. Az ezt szabályozó tanácsi direktíva⁴ minimumszabványokat határoz meg a víz színére, szagára, ízére és összetevőire vonatkozóan. Amennyiben a különbségek a versenyt valóban érintik, ahogy azt a Tanács indoklásában felhossa, a közösségnek van alapja a beavatkozásra, de meglehet, hogy az ivóvíz alacsonyabb minőségi normája által nyerhető versenyelőny nem tartozik ebbe a nagyságrendbe. Az ivóvíz minőségéről nem mindig a közösségnek vagy a nemzetállamoknak, hanem a helyi hatóságoknak kell gondoskodniuk. A környezetvédelem feltételei, költsége területenként igen különbözőek, tehát nem feltételezhetjük, hogy közös normák megállapítása — már csak a korábban vizsgált információs eltérés miatt sem — optimális megoldást jelentene. Igaz, az alacsony környezetvédelmi normák részben helyettesíthetik a tiltott támogatásokat vagy az alacsony adókulcsokat, de amennyiben az ivóvíz rosszabb minőségével nem lehet tőkét becsalogatni, akkor ez az irányelv ellentétes a szubszidiaritás elvével. Mindazonáltal, az Európai Parlament felhívta a Bizottságot, hogy a szubszidiaritás és a transzparencia elvét figyelembe véve, a változó körülményeknek megfelelően alkalmazza, tartsa fenn, erősítse és terjessze ki a jelenlegi, környezetre vonatkozó közösségi szabályozást. A Parlament különösen szükségesnek tartja a Bizottság erőfeszítéseit. Ajánlotta továbbá, hogy a Bizottság javasoljon olyan új eszközöket, melyek lehetővé teszik a polgároknak közvetlenül a Bizottsághoz való fordulását, ha a tagállamok nem teljesítik e téren kötelezettségeiket.⁵

A közösségi joganyagban a szubszidiaritás és a transzparencia elvének megfelelő átdolgozása az ivóvíz tekintetében 1997 júniusára érlelődött javaslat. Ezt a Tanács környezetvédelemért felelős miniszterei igen jelentős előrehaladásnak minősítették. Lássuk a racionalizálás lényegi elemeit az emberi fogyasztásra szánt ivóvíz esetében. A javaslat a 80/778/EEC sz. irányelvet módosítja a szubszidiaritás és az óvatosság elve alapján. Az egyszerűsítések között első helyen a vizsgálandó paraméterek számának jelentős csökkentése áll. Módosították a határértékeket (pl. az ólomtartalmat a literenkénti 50 mg-ról 10 mg-ra csökkentették). Szintén érdemes megemlíteni a növényvédőszer-tartalom átértelmezését, ahol is az összérték maximalálásán túl mindegyikre egyedi értéket határoztak meg. Végül növelték a kötelező jelentések számát minden érintett szint, így különösen a lakosság felé, amikor a vizsgálatra előírt paraméterek meghaladják a határértékeket. Nem feledkezhetünk meg a többi olyan területről, ahol a laza környezetvédelmi normák alkalmasak versenyelőny szerzésére (pl. levegőszennyezés, földhasználat). Ebben az esetben a közösségi szabályozás mellett szólnak érvek, azzal a megjegyzéssel, hogy egyes tagállamok és a régiók akarata ellenében ennek hatékonysága az adott területen alacsonyabb lehet a tervezettnél. Mindez nem jelenti, hogy a közösség nem cselekszik a területen, hiszen ahol

⁴ Council Directive. 80/778/EC, 1980. július 15.

⁵ OJ C 42, 15. 2. 1993, EC Bulletin, 1/2-1993, 1. 2. 145. p.

anyagi externáliáról nem beszélhetünk, ott is előfordulhat a tudományos eredmények okozta externália, aminek az eredmények elterjesztése útján való megszüntetése a közösség intézményeinek feladata.

A határokon áttérjedő szennyezésre jó példa a Rajna esete. Ötvenmillió ember él vízgyűjtő területén, nyolc olyan államban — Ausztriában, Belgiumban, Franciaországban, Hollandiában, Liechtensteinben, Luxemburgban, Németországban és Svájcban —, melyek közül több nem EU-tag. 1992-ig a világ vegyiparának mintegy 20%-a települt már a Rajna partjára. A 19. század végén kezdődő szennyezés az 1970-es években érte el csúcspontját. Az 1975 és 1985 közötti intézkedések hatására a szennyezés jelentősen — oxigénfogyasztó szerves összetevőinek aránya 50%-kal, a kadmiumé 90%-kal — csökkent. Az 1986. évi Sandoz-beli tűz után a Rajna Védelme Nemzetközi Bizottságának (ICPR) érintett kormányai — Franciaország, Németország, Luxemburg, Hollandia, Svájc és az EK — magától értetődően akciótervet dolgoztak ki közösen (Rajna cselekvési terv — RAP). Ennek három fő célja volt: egyes fontosabb fajoknak, de különösen a lazacnak újra honossá kell válniuk; a folyónak alkalmassá kell válnia ivóvízként való felhasználásra; a lerakódott mérgezőanyagok mennyiségét oly mértékben vissza kell szorítani, hogy az biztonságosan felhasználható legyen földfeltöltésre vagy a tengerbe való lerakásra. A három fő cél 1989-ben egy negyedikkel egészült ki: az Északi-tenger vízminősége javításával, vagyis a folyóba kerülő nitrogén és foszfor mennyiségének radikális csökkentésével.

A Rajna-programot még fő vonalaiban sem célunk bemutatni, de van néhány tényező, amit érdemes kiemelni. Először is, *mind a célok, mind az azokhoz vezető eszközök megválasztásában igen kevésbé vették figyelembe a gazdasági elemzéseket*. A RAP szerint minden egyes ipari szereplőnek „a lehetséges legjobb technikai eszközöket” kell igénybe vennie, hogy 1985 és 1995 között 50%-kal csökkenjen a szennyezés. A szennyezés csökkentésének költség-haszon elemzését egyszerűen kihagyták a kalkulációból — mondhatnánk, hogy a cél szentesíti az eszközt —, de ugyanígy a szennyező ágazatok megcélzásánál sem jártak el túlzott következetességgel: az ipari, könnyen ellenőrizhető szennyezés jelentősen csökkent — ami kétségtől nagy jelentőségű eredmény —, de a mezőgazdasági és városi eredetű szennyezés mértéke nem változott. Pedig az igen erősen támogatott és védett mezőgazdaságban is lehet a műtrágyák és irtószerek használatát csökkenteni vagy a városi szennyvizet korszerűbb eljárásokkal tisztítani.

A következő fontos tényező, *hogy mindig újra és újra kell tárgyalni a megállapodásokat a megfelelő szinten*. A környezeti állapot, a nemzetközi politikai, gazdasági szituáció folyamatosan és egyre gyorsabban változik, a szerződéseknek ezt követnie kell. A francia bányákból származó kálium szennyezi a Rajnát, és a tengerből bejutó só ellen évszázadok óta küzdő hollandok évekig próbáltak nyomást gyakorolni a francia kormányra a bányák bezárása érdekében, hiába. A Sandoz-tűz előtt kötött bonni konvenció 110 kilogrammról 70 kilogrammra csökkentette a percenkénti sókibocsátást. Lévéen a só a káliumtermelés szükségszerű

mellékterméke, a francia kormánynak jelentős összegeket kellett fordítania új tárolók építésére. A csökkentés következményeként a következő ICPR-konferencián a hollandok bejelentették, hogy nem kívánnak részt venni a megállapodás második részének végrehajtásában, az erre fordítandó összeget inkább foszfátok és más vegyi szennyező anyagok elleni küzdelemre fordítják. Ez a példa arra figyelmeztet, hogy a „szennyező fizet” elvtől is célszerű lehet eltérni, ha az adott szituációban megjelenő új információk azt kívánják (a pozitív externáliához jutó fél nem hajlandó hozzájárulni a költségekhez). Ha a sószenyezés csökkentésének minden költségét Franciaországnak kellett volna állnia, akkor a szabványok lazítása az eredeti szerződésnek megfelelően igen nehéz lett volna, hiszen Hollandia egyszerűen nem egyezett volna bele.

A közösségi rendezésben kerülni kell a pusztán „látható” célokat, ha azok eltarthatják a közgazdaságilag fontosabbakat. A mezőgazdaság szerepe a szennyezésben különösen nehezen rendezhető, hiszen a jelenlegi közös agrárpolitika (CAP) minden hasznából részesednek, még akkor is, ha a termelés szennyez. A nemzetközi folyók esetén az átsugárzó hatások nyilvánvalók. Nem célszerűbb-e az érintett országok által e célra létrehozott szervezetre bízni a probléma kezelését, mint más, a kérdésben nem érdekelt és esetleg nem tájékozott országokat (a többi EU-tagállam) bevonni a rendezésbe, csak azért mert az ICPR-országok egy része ennek a szervezetnek tagja?

A világot egészében érintő problémák esetén szintén több kérdés merül föl. Melyik szint a hatékonyabb? Érdemes-e a közösség országainak a nemzetközi egyezményekben mint országcsoport részt venniük? Ezen a téren a közösségé a felelősség, mivel a kis országok könnyen ki tudnának bújni az egyezmény alól, így viszont a közösség belső szabályai — és itt feltételezzük a közösségi harmonizációt — hozzájárulhatnak egységes fellépésükkel a hatékonyabb környezetvédelem fejlődéséhez.

Dánia — a szubszidiaritás érvényesülése a környezetpolitikában

A szubszidiaritás elvének alkalmazása szempontjából igen szemléletes lehetne egy olyan szövetségi államot megvizsgálni, mint Németország vagy a hasonlóan erősen regionalizált Ausztria. Mégis, Magyarország közigazgatási felépítése meglehetősen távol áll ezektől a példáktól, így célszerűbb olyan országot választanunk, amely jobban hasonlít hozzánk.

A döntéshozatali eljárások

A dán környezetvédelmi hierarchia csúcán a parlament áll. A környezetvédelem alapjait 11 törvény tartalmazza, melyekben csak kisebb módosításokat, kiegészítéseket eszközölnek, új törvény e téren nem túl gyakori. A parlament környezettel

kapcsolatos munkája a Környezeti és Regionális Tervezés Állandó Bizottságában (CERP) koncentrálódik. A CERP 17 (pártarányosan delegált) tagja közül elég, ha egy képviselő kérdést akar intézni bármely, a környezetet érintő területen valamely dán főtisztviselőhöz, azt a CERP köteles felvállalni. A területet közvetlenül érintő kérdéseket természetesen a CERP tárgyalja meg. Érdekes módon az Európai Ügyek Állandó Bizottsága a környezettel foglalkozó bizottság fölött áll — igaz, csak az európai kérdésekben —; ugyan meghallgatja a környezettel és regionális tervezéssel foglalkozó másik állandó bizottságot, de a hatalom az övé.

Miniszteriális szinten az 1994-ben Környezetvédelmi és Energiaügyi Minisztériummá egyesített intézmény az energiaoldalon is már az energiaellátás környezeti szempontjaira helyezi a fő hangsúlyt. A miniszter — akinek jelentős súlya van a kormányban, s általában a vezető politikusok közül kerül ki — alá tartozik a Környezetvédelmi Hivatal (KH), a Nemzeti Erdő- és Természetvédelmi Hivatal és az Energia Hivatal. A miniszternek, lévén a helyi önkormányzatiság eszméje rendkívül erős, nincs teljhatalma a megyei és helyi önkormányzatok tekintetében. A miniszternek megvan a joga, hogy nagy jelentőségű ügyben döntsön — ez évente átlagosan egyszer fordul elő —, de ezt, csakúgy mint más környezeti szabályokat, az érintettek megtámadhatják, s ekkor a KH mint nemzeti hatóság teljes egészében újrazivsgálja az ügyet. A miniszter törvényerejű rendeletekkel is irányíthat, de ekkor is minden érintettet be kell vonni az előzetes egyeztetésbe.

A Környezetvédelmi Hivatal tehát az egyik kulcsszerv. Fő feladatai közül témánk szempontjából a legfontosabbak az Európai Unió szerveivel — és általában véve a más nemzetközi környezetvédelmi szervezetekkel — való kapcsolattartás, tárgyalás, egyeztetés, döntések kialakításában való részvétel, a törvényi előkészítés, valamint a helyi és megyei hatóságok segítése és ellenőrzése. Ez utóbbi tevékenységének egyik fő eleme az adott területen igen nagy számú érdekelt fél bevonásával, többéves munka gyümölcseként kiadott *Irányelvek*, melyek a helyi és regionális környezetvédelmi hatóságok, szervezetek munkáját hivatottak keretbe foglalni. Ezekre előszeretettel hivatkozik a KH részét képező első fokú környezetvédelmi hatóság. A KH feladata a teljes dán környezeti adminisztráció összefogásának feladata is.

A KH évi 100 millió koronát költ a Nemzeti Környezetvédelmi Kutatóintézet és a Dán Geológiai Kutatóintézet, valamint külső kutatók által felhalmozott tudományos ismeretek vásárlására. Csupán az előbbi kutatói létszáma és a nekik kifizetett díj nagyobb, mint a Környezetvédelmi Hivatal létszáma és bérköltsége (és négyszerese a minisztériuménak).

Az elsődleges hatáskörrel, a szubszidiaritás elvének megfelelően az adott területet legjobban ismerő helyi önkormányzat rendelkezik. Egyes kérdéseket nem is lehet a Környezetvédelmi Hivatal elé vinni, de ha egy ügyben még ez az első fokú fellebbviteli hatósági kompetenciája sem elég, úgy a Környezetvédelmi Fellebbviteli Tanács elé kerül az ügy. Ez utóbbiban mint választott bíróságban az ipar és a minisztérium választott, vezető szakemberei döntenek.

Környezeti hatásvizsgálat szabályai alá eső területeken, mivel az a regionális tervezéshez tartozik, az alaphatáskör a megyéé, konfliktus esetén a Természetvédelmi Fellebbviteli Tanács elé kerül az ügy, amelyben a dán Legfelső Bíróság két tagján kívül hét politikus és egy bíró döntenek — mint legfelső fórum — a települési és megyei tervezési és természetvédelmi kérdésekben.

Miből ered a dán környezetvédelem hatékonysága, avagy mitől erős a környezetvédelmi minisztérium? Jogi, politikai szempontból felügyeletet gyakorol az ipar, az energiaszektor és a helyi szennyezők felett. Szervezési oldalról — ahogy azt az országhatárokon áterjedő szennyezéssel kapcsolatban már megjegyeztük — ott rejlik a kulcs, hogy közvetlen tárgyalásokat folytatott a minisztérium a szennyezőket képviselő szervezetekkel.

A nemzetállam alatti szint

Miután 1970-ben az ötödére csökkentették a törvényhatósági joggal felruházott helyi önkormányzatok és felére a megyék számát, lehetővé vált, hogy az arányosított népesség környezeti menedzsmentjére mindenhol kompetens, fizetett szakértői gárda álljon fel. Természetesen a helyi önkormányzatiság egyik lényegi eleméért, a bevételi oldalért nem kellett politikai csatákat vívni: plusz feladat ellátása érdekében törvény adta joguk van plusz bevételhez. A speciálisabb szaktudást, nagyobb anyagi erőforrást vagy több önkormányzatot érintő kérdések a megyék hatáskörébe tartoznak, amelyek a problémás szennyező cégek tevékenységét engedélyezik és felügyelik. Tulajdonképpen, *a megyék váltak a környezetvédelem fő letéteményeseivé*, különösen az utóbbi években, amióta a maastrichti szerződéssel a régiók befolyása jelentősen megnőtt.

Esettanulmány: a roncsautók (end-of-life-vehicles) kezelése

1991-ben a PWSP keretében (Priority Waste Streams Programme: „A kulcsfontosságú hulladékokra vonatkozó program”) a Bizottság felkért egy szakértői csoportot az élettartamuk végéhez ért járművek (a továbbiakban roncsautók) okozta szennyezés tanulmányozására és egy átfogó megoldási javaslat kidolgozására. A csoport konzultált minden szóba jöhető érintettel, vagyis a gazdasági élet képviselőivel, civil szervezetekkel (NGO-k), az egyes tagállamok kormányzati szerveivel és a Bizottság hivatalaival. A javaslatot végül 1997 júliusában nyújtották be.

A javasolt intézkedések szintjei a közösségitől a tagországokon át a régióig terjedtek. A közösségi szinten hozott korábbi szennyezőanyag-szabályozásokkal (fáradt olaj, akkumulátor és szárazelem, csomagolási hulladék stb.) konzisztens módon munkálták ki a roncsautóké is, ennyiben eleget téve a tagállamok — a kormányközi konferencián is hangoztatott — nyomatékos kérésének.

A jelenlegi helyzet

A probléma súlyát érzékelteti, hogy az unióban évente 8–9 millió járművet vonnak ki a forgalomból, ez 8–9 millió tonna hulladékot jelent, és a trend (mint a gépkocsieladásoké is) növekvő. Ennek a hulladéknak kb. 25%-a veszélyesnek minősül (a közösség területén keletkező összes veszélyes hulladék 10%-a), ennek ellenére jórészt szeméttelen helyezik el, s így komolyan veszélyezteti a környezetet. Csakúgy, mint a járműveknek az a kb. 7%-a, amit egyszerűen sorsára hagyunk.

A javaslat támogatná a kis- és középvállalkozásokat, mivel az autóbontást döntően ilyen cégek végzik. Korábban ez a tevékenység egyértelműen nyereséges volt a használtautó-alkatrészek kiterjedt piaca és a gépkocsikban az (újrahasznosítható) fémalkatrészek magas aránya miatt. Azóta viszont előretört a műanyagok használata, így egyfelől csökkent a fémhulladék eladásából származó bevétel, másfelől nőtt a hulladék (különösen a veszélyesek) elhelyezéseért fizetett ár. Az acél világgpiaci árának csökkenése is kedvezőtlenül hatott a nyereségessegre. Válaszreakcióként megindult a hulladék exportja azokba a tagállamokba, ahol annak elhelyezését liberálisabban szabályozzák, illetve a használtautó-kereskedelem Közép- és Kelet-Európa országaiba. A hulladékot tehát a közösség területén kell tartani, a tagállamoknak e szempontból önellátásra kéne berendezkedni. Hosszú távon kívánatos ugyanis a feldolgozó infrastruktúra kiépítése, amelyet akár a hulladékkereskedelem ideiglenes korlátozásával is támogatni kell.

Komparatív hatékonysági próba

Azt, hogy a kérdést miért direktíva kibocsátásával kell megoldani, a következőképpen indokolták:

- így nyújt jogbiztonságot és (befektetés-) megtérülési garanciát a gazdaság szereplői számára,
- az érdekelt felek (gyártók, beszállítók, bontóműhelyek stb.) nagy száma miatt nem célszerű pusztán önkéntes megállapodások kötése,
- a törvény kötelező erejénél fogva megakadályozhatja a tagállamok gyakorlatának divergenciáját, ami az egységes piac torzulásához vezetne,
- a járművekkel már több korábbi, más irányultságú közösségi szabályozás is foglalkozik, nem lenne célszerű ezt az aspektust kiragadni ebből a körből,
- a javaslatból (elfogadása esetén) számos jog és kötelezettség eredeztethető, amelyeknek ennél fogva törvényileg kötelezőnek és kikényszeríthetőnek kell lenniük.

A korábbi, önkéntes egyezségeken vagy tagállami szintű jogszabályon alapuló szabályozások — amennyiben összeférhetőek a tárgyalta javaslattal — természetesen fennmaradhatnak, de (a fenti indoklásból követhetően) azt nem pótolhatják. A javaslat — a „bölcsőtől a sírig” szemlélet alapján — átfogja a gépkocsi életútját a tervezéstől a gyártás, begyűjtés, bontás, újrafelhasználás, újrahasznosítás fázisain át a hulladékelhelyezésig és ellenőrzésig, vagyis integrált szemléletben foglalkozik a problémával. A javaslat az Európa Tanács állásfoglalása nyomán

kimondja a *gyártók felelősségét* (ebből a szempontból a hivatásos importőrök is ennek minősülnek), tehát már a tervezéskor gondolni kell a későbbi visszanyerhetőségre és újrahasznosíthatóságra. A gépkocsi utolsó tulajdonosa pedig, aki kivonja a használatból, egy „szétszerelési bizonylatot” kap, természetesen csak az erre kijelölt műhelyektől. Ezzel (illetve egy érvényes adásvételi szerződéssel) tudja igazolni, hogy törvényesen vált meg autójától. Ennek előmozdítására felhasználhatók még a különféle visszavételi programok (take-back schemes).

Hozzáadottérték-próba

Környezetvédelmi és gazdasági hasznok:

- Kevesebb veszélyes hulladék (pontosabban: nagyobb koncentráció elérése a nem veszélyes anyagok kivonásával, miáltal a különleges kezelésre szoruló mennyiség csökken).
- A jobban ellenőrzött bontás kevésbé szennyezi a környezetet.
- Kisebb szemétkerakóhelyi kapacitásra van szükség.
- Energiamegtakarítás érhető el azáltal, hogy az újrahasznosítás energiaigénye kisebb, mint a használt alkatrész elégetésének (ha ez lehetséges egyáltalán) és egy új alkatrész legyártásának energiaigénye.
- Munkahelyteremtés, mivel a bontás, feldolgozás munkaerőigényes iparág.
- Kis- és középvállalkozások támogatása, mivel az iparágban ezeknek az üzemeknek a túlsúlya figyelhető meg. A verseny kiegyenlítésének ők lesznek elsősorban haszonélvezői.

Költségek:

- A költségek elsősorban két helyen jelentkeznek:
 - a) az infrastruktúra kiépítésekor,
 - b) a tervezett intézményi változtatások bevezetése és ellenőrzése idején.

A javaslat részletesen foglalkozik a (műhely-) kiválasztás lehetséges módszereivel, a szétszerelő műhelyekkel és eljárásokkal szemben támasztott követelményekkel. Ezek a többi rendelettel (szabványosítás, információszolgáltatás) mind arra irányulnak, hogy az összes gazdasági szereplőt meggyőzzék a használt gépjárművektől való megszabadulás helyes módjáról. A közösségi szabályozó rendszer a gépkocsikkal kapcsolatban eddig túlságosan az emisszióra koncentrált, ami az autógyártókat a kisebb fogyasztás elérésére, könnyebb szerkezeti anyagok (fém helyett műanyag) felhasználására ösztönözte. A fémek azonban jobban reciklálhatók, ami fontos érv az integrált szemléletű szabályozás számára. Az eddigiekben az egyes tagállamok saját hatáiraikon belül szabályozták a fenti hulladékgazdálkodási problémát, ha szabályozták egyáltalán. Ez viszont a közösség belső piacán éreztette hatását: a szigorúbb követelményeknek megfelelni kényszerülő szétszerelő- és újrahasznosító üzemek versenyhátrányba kerültek, és megindult a használt gépjárművek exportja az enyhébb szabályozással rendelkező országokba, illetve a közösségen kívülre (különösen a közép- és kelet-

európai országokba), megint csak a nagyobb tőkebefektetéssel magasabb környezetkímélési színvonalat elérő szétszerelő üzemek kárára. A tagállamoknak az újrafelhasználás, visszanyerés terén eltérő célkitűzései, az egymástól különböző visszavételi programok, esetleg mindezek hiánya vezetett a mostani áldatlan állapothoz.

A hatáskör és az arányosság kérdése

A kérdés az, vajon a megoldás a kizárólagos közösségi vagy a megosztott hatáskörben való cselekvés? Az egységes belső piacot érintő intézkedések joga az unióé, és bár a nemzeti szintű szabályozás is lehet erre hatással, vagyis a probléma a két hatáskör határán helyezkedik el, a közösségi intézkedés hatékonyabb, mégpedig az összehangolás megléte miatt.

Azt vizsgálva, hogy a tervezett intézkedés vajon megfelel-e a szubszidiaritás elvének, az alábbi kérdésekre (amelyek a szubszidiaritás definíciójából következnek) kell választ adnunk:

- a) A probléma kinek a hatáskörébe tartozik?
- b) A probléma érinti-e az egész közösséget? Az egyes tagállamokban született-e már intézkedés?
- c) A rendelkezésre álló eszközök szempontjából melyik a legjobb megoldás? Az intézkedés célja elérhető-e nemzeti szintű szabályozással?
- d) Szükséges-e az egységesség biztosítása?
- e) Milyen mértékben és milyen eszközzel (ajánlás, direktíva, pénzügyi támogatás stb.) hangolják össze a tagállamok cselekvését?
- f) Az intézkedés megfelel-e az arányosság elvének? Mekkora a központi beavatkozás költsége, illetve a be nem avatkozás költsége?

A környezetvédelmi ügyek főszabályként megosztott hatáskörbe tartoznak, viszont az egységes piac fenntartása az unió egyik kiemelt fontosságú feladata. A probléma (a roncsautók elhelyezése) egyfelől — nyilvánvaló módon — minden tagállamot érint. Másfelől a problémát eddig csak néhány országban szabályozták törvénnyel, illetve főleg önkéntes egyezményekkel. Ezek nem rendelkeznek azzal az erővel, amellyel megteremthetnék az összhangot a tagállamok között, kivédhetnék a „potyautasok” megjelenését, kikényszeríthetnék a rendelkezések betartását, és szankcionálhatnák a be nem tartását, vagy lebonthatnák a kereskedelem elől az adminisztratív akadályokat. Azonkívül — éppen az önkéntességéből adódóan — semmi sem garantálja, hogy minden tagállamban létrejöjjön ilyen egyezés, és azt sem, hogy ha létre is jön, az a hatóságok kíváncsimainak is megfelel. Ezeket a hátrányokat egy közösségi szintű szabályozás kiiktatja. Az eltérő szabályozás miatt a belső piacon fellépő „áramlatok” — kiszámíthatatlanságuk révén — veszélybe sodorják a tagállamok által korábban meghirdetett újrahasznosítási programokat.

Az arányosság kérdését illetően elmondható, hogy a javaslat csak a roncsautók elhelyezésének legfontosabb tényezőire koncentrál, az elérendő célokat állapítja meg, a megvalósítás eszközeiben rugalmasan érvényesülhetnek a tagállamok

egyedi körülményei. Másfelől a célok egyértelműsége átláthatóságot és kiszámíthatóságot eredményez, ami növeli a beruházási hajlandóságot. A direktíva tehát ideális eszköz e tekintetben, egy részletesebben szabályozó egyezmény megkötésére sem szükség (arányossági szempontból), sem kompetencia nincs. A hatékony megvalósításhoz amúgy is szükséges, hogy a tagállamok hatáságai felügyeljenek, akkor pedig már a törvényhozatalba is be kell vonni őket.

A javaslat várható hatása a gazdaságra

Az érintettek köre

- a) Szektorálisan: minden autógyártót, beszállítóikat (üveg-, gumi-, textilipar stb.), hivatásos importőröket, valamint a hulladékgyűjtő, autóbontó, -feldolgozó ipart érint.
- b) Üzemméret szerint: a gyártók földrajzilag erősen koncentrált nagyvállalatok, vannak ugyan kisebb cégek, de forgalmuk elenyésző. A bontók általában kis- és középvállalatok (KKV), a roncstelep-üzemeltetők, feldolgozók pedig egy-egy régiót ellátó, közepes és nagyméretű vállalatok.
- c) Földrajzilag: a gyártóipar Németországban, Franciaországban, Olaszországban, az Egyesült Királyságban és Svédországban koncentrálódik, jelentős üzemek vannak még Belgiumban, Spanyolországban és Portugáliában. A feldolgozóipar minden tagállamban jelen van.

A gazdaság szereplőinek alkalmazkodási feladatai

- a) A javaslat a tagállamok törvényhozásán keresztül érvényesül majd, a gazdaság szereplőinek a nemzeti jogrendhez kell alkalmazkodniuk.
- b) Ezenkívül a gyártás terén érdekelteknek a tervezési és gyártási folyamatokban figyelembe kell venniük a könnyen feldolgozható/újrahasznosítható vagy éppen visszanyert szerkezeti anyagok kiterjedtebb használatát, a veszélyes hulladékká váló anyagok használatának kerülését — ahol lehetséges — és a részegységek, illetve szerkezeti anyagok kódolására vonatkozó szabványokat.
- c) A feldolgozóipari tevékenységet végzők, ha működésüket folytatni akarják, azt engedélyeztetniük kell az adott tagállam hatáságaival. A javaslat függelékében szereplő technikai előírások teljesítése helyenként komoly beruházást igényel (korábbi önkéntes átalakítások tapasztalatai nyomán ez átlagban 100 000 ECU-t tesz ki). Ahol már tagállami szinten történt szabályozás, ott könnyebben teljesítik majd a követelményeket. A javaslat indoklása kiemeli, hogy az iparág képviselői a konzultáció során jogosnak és szükségesnek ismerték el a pótlólagos beruházásokat.

Az elemzés ki kell, hogy terjedjen a javaslatnak a gazdaság egészére gyakorolt hatására, és a leginkább érintettek helyzetének vizsgálatára, az ezekkel kapcsolatos teendőkre.

Felhasznált irodalom

Adapting Community Legislation to Subsidiarity. *Commission of the European Communities Background Report*, ISBC/B3/94; 25 January 1994.

Adonis, A.–Jones, S.: Subsidiarity and the Community's Constitutional Future. Nuffield College, 1991, *Centre for European Studies Discussion Paper*, No. 2. In Andrew Scott, John Peterson, David Millar: „Europe of the Regions” v. British Constitution? *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32. No. 1. March 1994.

Bohr, Hummer: The Future Role of the European Regions. *1st ECSA Conference Paper*.

Jeremy Bradshaw: Constitutional Reform After Maastricht. *The Economist Intelligence Unit European Trends*, 1st quarter, 1994.

Onno W. Brouwer: Subsidiarity as a General Legal Principle. In Future European Environmental Policy and Subsidiarity & European Superfund Legislation. *Conference Papers*.

Anthony Carey: Subsidiarity – Essence or Antidote to the European Union. *Federal Trust Report*, 1993, London. *Council Directive*. 80/778/EC, 1980. július 15.

Andrew Duff: Towards a Definition of Subsidiarity. In Subsidiarity within the European Community. *Federal Trust Report*, 1993, London.

Centre for Economic Policy Research: Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe? *A CEPR Annual Report*, November 1993.

EC Bulletin, 6–1989; 10–1992.; 1/2–1993; 6–1993; 10–1993; 11–1993.

European Council in Edinburgh 11–12 December, 1992. *Conclusions of the Presidency és Annex*, 1, 2, 3; Council of the European Communities.

European Parliament Resolution on Subsidiarity. 12. 07. 1990, C 231/163.

Az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatalóságok Igazgató Bizottsága ülésének állásfoglalása a szubszidiaritás elvének érvényesüléséről a tagországok önkormányzati rendszerében. In *Magyar Közigazgatás*, 1994. május.

Kees Van Kersbergen–Bertjan Verbeek: The Politics of Subsidiarity in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32. June 1994.

Kindler József: A szubszidiaritásról. *Vigília*, 1994. február.

Kindler József: *Maastricht és a szubszidiaritás*. BKE kézirat, 1994.

Legislative Programme of the Commission for 1994. *Commission of the European Communities*, COM (93) 588 final, Brussels, 24 November 1993.

Local Authority Associations in England and Wales: *Subsidiarity: the Full Meaning*. Joint paper of the Association of Country Councils, Association of District Councils and Association of Metropolitan Authorities (of England and Wales), 1992.

Annemie Neyts-Uyttebroeck: Subsidiarity in Belgium. *Federal Trust Report*, 1993, London.

Nyugat-Európa alkotmányai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988.

Torsten Persson–Guido Tabellini: Does Centralization Increase the Size of Government? *European Economic Review*, 1994. 38.

Otto Schmuck: The German Federal Experience. *Federal Trust Report*, 1993, London.

Andrew Scott–John Peterson–David Millar: „Europe of the Regions” v. British Constitution? *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32., No. 1., March 1994.

The State of the State. *The Economist*, August 14th 1993.

Dr. Szűcs Tamás: *A polgárközeleti Európa alapkövei*. Külügyminisztérium, kézirat, 1993.

OJ C 42, 15. 2. 1993., OJ C 42, 15. 2. 1993.

Weiler: The European Court of Justice and the Political Integration. *Journal of Common Market Studies*, 1993. 439. p.

A környezeti tudat alakulása a rendszerváltás óta

A tanulmány *célja* tágabb értelemben bemutatni a lakosság, az állampolgárok környezeti tudatának alakulását hazánkban a rendszerváltás óta eltelt időszakban, valamint — ahol lehetőség van rá — nemzetközi összehasonlításban.

A társadalmi környezetről

A környezettel és a környezetvédelemmel kapcsolatos fogalmak, attitűdök, cselekvésminták a fejlett, posztindusztriális társadalmakban kerültek először az érdeklődés középpontjába. Ez a megnövekedett érdeklődés elsősorban az értelmiségi rétegek azon csalódására épült, mely a korlátlan, határtalan fejlődésbe vetett hit illúziójának a végét jelentette. Az ipari korszak illúzióinak összeomlását a beteljesületlen elvárások okozták, melynek tudatára való ébredést a következő tények okozták:

- a boldogság és az öröm nem abból fakad, ha minden vágyunkat mérhetetlenül kielégítjük, és ez még az ún. jól-léthez (well-being) sem vezet,
- az életünknek nem vagyunk független urai, mindnyájan a bürokratikus gépezet fogaskerekeivé lettünk, gondolatainkkal, érzéseinkkel és ízlésünkkel együtt, amelyeket az ipar és az államapparátus manipulál, uralkodva a tömegtájékoztatás felett,
- a növekvő gazdasági fejlődés a gazdag országokra korlátozódott, a távolság pedig köztük és a szegény nemzetek közt egyre növekszik,
- maga a technikai fejlődés hozta magával az ökológiai veszélyeket, valamint az atomháború fenyegetését, melyek akár önmagukban, akár együttesen mindenfajta civilizációnak vagy talán mindenfajta életnek véget vethetnek.¹

Magyarországon másfajta illúziók összeomlásának lehettünk tanúi. A posztindusztriális társadalom értékei legfeljebb célértékeként (szakszóval: terminális értéként) fogalmazódtak meg, eszközértékként (instrumentális értéként) nem voltak jelen a napi társadalmi gyakorlatban. Ez az értékrendszer és az értékhierarchia egy negatív modernizációs pályán haladó társadalomnak felelt meg. Ebben az

¹ Erich Fromm: *Birtokolni vagy létezni?* Egy új társadalom alapvetése. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1994.

értékrendben elsődleges fontosságúvá az alapvető vagy létfenntartó értékek váltak. Idetartoznak azok az értékek, amelyek az anyagi javakkal, a lakással, a ruházkodással, a gyarapodással függnek össze, s háttérbe szorulnak azok az értékek, amelyek az emberi lét kiteljesedését szolgálhatnák.

A negatív modernizációs pályán haladó társadalmak e sajátos értékrendjét Hankiss Elemér² nyomán *akvizatív-dinamikus értékrendnek* nevezzük. Az anyagi javak állandó hiánya növeli az ezek megszerzésére irányuló motivációk intenzitását. Az értékek hierarchiájában is érvényes a kereslet-kínálat törvénye. Amiből sok van, illetve amelyek minden további nélkül adottak — legyenek azok egyébként bármilyen fontosak is — igen alacsony értékintenzitással tudatosulnak. Amiből viszont kevés van, annak szubjektív értéke a reális érték fölé emelkedik. E folyamatban alakul ki az a helyzet, hogy a célértékek, köztük az egészség és az egészséges környezet is — amíg megvan — szubjektív értéktudata a magatartásvezérlő diszpozíciós mezőben háttérbe szorul, míg az instrumentális értékek fontossága megnő.

E negatív modernizációs fejlődés következményein nem „javított” az 1945 utáni politikai berendezkedés sem. A létkiteljesítő értékek változatlanul csak a politikai ideológiákban jelentek meg. Az ideológia és gyakorlat teljesen eltért egymástól, sajátos tudathasadásos állapot jött létre. Bár megfogalmazódott a „legfőbb érték az ember” elve, ez csak a deklaráció szintjén maradt.

Az úgynevezett szocialista társadalmi rendszer felépítésének erőltetett üteme minden más érdeket megelőzött.³ Ez a cél bármilyen eszköz igénybevételét elfogadhatóvá tette. A munkavédelem, a balesetek, a betegségek bekövetkezésének megelőzése, a környezet védelme a cél megvalósulását akadályozó fölösleges tevékenységként jelent meg.

A magyar lakosság környezeti kérdésekkel kapcsolatos beállítódását furcsa *kettősség jellemzi*. Míg Nyugat-Európában az iskolázottság és az életkor dimenziói oly módon klasszifikálják a társadalmat, hogy a magasabb iskolázottság és a fiatalabb életkor egyfajta posztmodern értékrenddel jellemezhető, addig nálunk e két dimenzió hasonló rétegei egy technocentrista világképet definiálnak.

Szántó János az 1993. évi ISSP magyar felvételének vizsgálata alapján a mai magyar társadalom környezettel kapcsolatos beállítódását négy típusba sorolta:

- *Praktikus szemlélet*. E szemléletet vallók a környezetvédelem és általában a nem konkrét napi célokkal szemben előnyben részesítik a konkrét problémák megoldását, mint a munkanélküliség, áremelkedések stb.
- *„Enyhe ökocentrista világkép”*. E szemléletet vallók úgy vélik, hogy a természet és a környezet romlásáért a technikai civilizáció, a gazdasági növekedés hajszolása a felelős.

² Hankiss Elemér: Mit tartunk majd jónak, igaznak és szépnek 2000-ben. In *Érték és társadalom*. Magvető Kiadó, Budapest, 1977, 341–393. pp.

³ Szirmai V.: „Új” ökológiai válság. (Az új városi társadalmak és az ökológiai problémák.) *Társadalomkutatás*, 1992. 4. 14–32. pp.

– „Erősebb ököcentrizmus”. E szemléletet vallók vélekedése szerint a természet önmagáért méltánylandó, az emberi haladás nem olyan fontos, sokkal fontosabb ennél a harmónia.

– *Technikai optimizmus*. A környezet megóvásához gazdasági növekedés szükséges. Az embernek joga van a természetet használni.

A fenti tipológia többé-kevésbé jól összevág a hazai értékpszichológiai vizsgálatokkal, azaz kiemeli a vallásosság, mint fontos tényező szerepét, másfelől az iskolai végzettség és az életkor egyfajta paradox szerepét a magyar értékrendben, illetve a környezettel kapcsolatos beállítódásokban. Hazánkban, mint azt a későbbiekben bemutatásra kerülő adatok is alátámasztják, az iskolai végzettség szerepe eltér a „nyugati” szereptől. Magyarországon minél iskolázottabb valaki — különösen igaz ez a középkorúakra — annál kevésbé reflektált a tudományhoz és a „haladáshoz” való viszonya (bizonyos értelemben annál kevésbé posztmodern), szemben a „nyugati” adatokkal, ahol az iskolázottság reflektált viszonyt alakít ki.

A környezeti problémák súlyosságának megítélése

A Gallup Intézet 22 országra kiterjedő nemzetközi vizsgálatában⁴ a magyar megkérdezettek kevesebb, mint 0,5%-a sorolta a környezeti problémákat Magyarországon a legsúlyosabb problémák közé.⁵ Ezzel az aránnyal Magyarország a vizsgált országok közül a legutolsó helyre került. Hasonlóan alacsony arányt találtak a kutatók Lengyelország esetében (1%). Oroszországban viszont már a válaszadók 9%-a sorolta a legsúlyosabb problémák közé a környezeti problémákat. A legnagyobb arányban (39-39%) a hollandok és az írek mondták azt, hogy a saját országukban a környezet problémái a legsúlyosabbak.

Az Eurobarometer vizsgálatában (1993) a környezeti problémák megoldására vonatkozó „sürgősség”, azaz súlyosság megítélése a magyar válaszadók szerint is ugyanolyan gyors beavatkozásokat igényel, mint a többi vizsgált országban. Magyarországon és a vizsgált európai országokban is a válaszadók 85-85%-a minősítette azonnali vagy sürgősen megoldandó problémának a környezeti ügyeket. A magyar válaszadóknak mindössze 1%-a állította azt, hogy ez egyáltalán nem probléma hazánkban. A kérdésre a válaszolni nem tudók aránya 5% volt, s ez magasabb arány, mint amit az EC-országok átlagában mértek.

A környezeti problémák iránti érzékenységet nemcsak a kor (negatívan), az iskolai végzettség és a jövedelem (pozitívan) befolyásolja, hanem *jelentős regionális különbségeket* is regisztráltak a kutatók. A problémák megoldását a budapestiek, a fővárosi agglomerációban és a Dunántúlon élők tartják a leginkább sürgetőnek, míg az ország északkeleti részén élők a legkevésbé. Az ország ez

⁴ *The Health of the Planet Survey*. The G. H. Gallup International Institute, 1992.

⁵ A kérdés nyitott volt, és még azelőtt tették fel, mielőtt kiderült volna a válaszadók számára, hogy a kérdőív a környezetre vonatkozik.

utóbbi területén a legkevésbé kedvezőek a társadalmi státuszmutatók (alacsony iskolázottsági szint, magas munkanélküliség stb.).

Foglalkozás szerint vizsgálva a környezeti problémák megoldásának sürgető voltát, a legérzékenyebbek a nem vezető pozícióban lévő értelmiségiek és legkevésbé a mezőgazdaságban dolgozók.

Érdekes, hogy míg a magyar válaszadók környezet iránti érzékenységet az iskolai végzettség nagyon erősen meghatározza, az EC-országok válaszadóinak reagálása függetlennek tűnik iskolázottsági szintjüktől. A különbség Magyarországon a legalacsonyabb és a legmagasabb végzettségűek között 25%, az EC-országokban pedig mindössze 3%.

A Magyarországot sújtó környezeti problémákat igen súlyosnak ítélik a megkérdezettek a TÁRKI 1996. évi kutatásában, és csak a közvetlenül nem vagy nehezen megtapasztalható környezeti károkat gondolták viszonylag kevésbé súlyosnak. A megkérdezés során tíz környezeti kárt soroltak fel, és azokat osztályoztatták le súlyosságuk szerint.

A lakóhely típusa szerint vizsgálva a környezet állapotának megítélését, általában a budapestiek tartják a legsúlyosabbnak a környezet állapotát.

Meg kell azonban jegyezni, hogy a TÁRKI kutatásában a környezetkárosító tényezőkkel kapcsolatos ismeretekben jelentős hiányosságokat regisztráltak. Ez alól csupán azon — a tömegkommunikáció által leggyakrabban említett — tényezők voltak kivételek, mint pl. a savas eső, az üvegházhatás, az ózonlyuk, a szmog és a radioaktivitás.

A Magyar Gallup Intézet az 1992. évi magyarországi vizsgálatot összevetette az 1994. évi vizsgálatuk adataival, s a következő megállapításokat tette. A magyar válaszadók⁶ a „környezetszennyezési problémákat” a harmadik legkomolyabb problémának tekintették a bűnözés és a magas megélhetési költségek után. Az egyes problémáknak tulajdonított súly 1992 elején és 1994 augusztusában az 1. táblázatban látható.

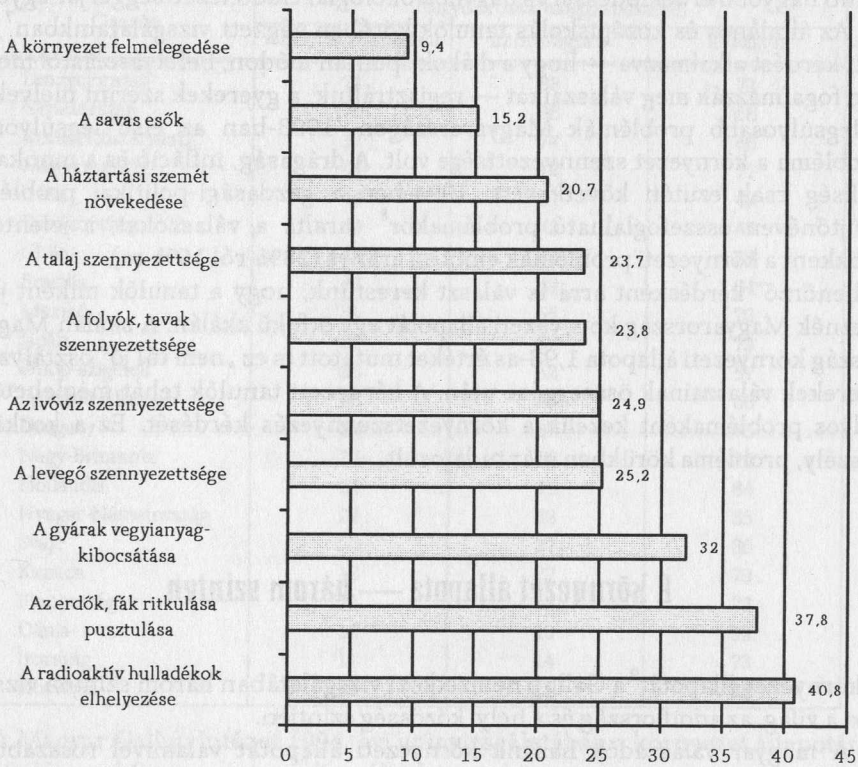
1. táblázat

Most felsorolok Önnek néhány olyan problémát, amivel manapság nagyon sok országnak szembe kell néznie. Kérem mondja meg, hogy ezeket mennyire tartja komoly problémának Magyarországon?

Problémák	1992. január	1994. augusztus
Bűnözés és erőszak	3,76	3,60
Magas megélhetési költségek	3,74	3,68
Környezetszennyezési problémák	3,43	3,31
Éhezés és hajléktalanság	3,36	3,24
Rossz egészségügyi ellátás	2,83	2,97
Faji, etnikai vagy vallási előítélet és diszkrimináció	2,25	2,28

⁶ A válaszadás előre megadott válaszalternatívák rangsorolása alapján történt.

A „nagyon súlyosnak” ítélt környezeti problémák százalékos aránya



1994 nyár végén Magyarországon a nők, a fiatalabbak, a magasabb iskolázottságúak voltak azok, akik az átlagosnál nagyobb arányban tartották „komoly problémának” a környezetszennyezést. Az igazi választóvonal e tekintetben a *középiskolai érettségi*. A középiskolai végzettséggel nem rendelkezők csak alig több mint kétötöde tartotta a környezetszennyezést „nagyon komoly” problémának, a magasabb iskolázottságúak között viszont ez az arány 50% felett volt. A másik fontos különbség a *jövedelmek terén* figyelhető meg: a magasabb jövedelműek sokkal inkább hajlamosak jelentős problémának tekinteni a környezetszennyezést.

A fővárosi lakosok közül 63%, a nagyvárosiak közül 51%, a kisvárosban lakók közül viszont már csak 37%, a falvak lakói körében pedig 46% azok aránya, akik szerint „nagyon komoly” a környezetszennyezés problematikája. Ennek egyik oka nyilván az, hogy a környezeti problémák az iparosodottabb és urbanizáltabb településeken kézzelfoghatóbban jelentkeznek. A másik magyarázat viszont a kisvárosi és falusi társadalom eltérő társadalmi-demográfiai összetételében rejlik: a

kisvárosiak és a falusiak alacsonyabb iskolázottságúak, alacsonyabb jövedelműek és idősebbek. A fiatalabb életkor, a magasabb iskolázottság és magasabb jövedelem pedig — mint azt más kutatások is bizonyították — a környezeti kérdések iránti nagyobb érdeklődéssel és nagyobb ökológiai elkötelezettséggel jár együtt.

Az általános és középiskolás tanulók körében végzett vizsgálatainkban⁷ nyitott kérdést alkalmazva — hogy a diákok spontán módon, befolyásolástól mentesen fogalmazzák meg válaszaikat — regisztráltuk, a gyerekek szerint melyek ma a legsúlyosabb problémák Magyarországon. 1993-ban az első legsúlyosabb probléma a környezet szennyezettsége volt. A drágaság, infláció és a munkanélküliség csak ezután következett. 1994-ben a gazdasági-politikai problémák gyűjtőnéven összefoglalható problémakör⁸ uralta a válaszokat, s jelentősen csökkent a környezeti problémák említési aránya (28%-ról 16%-ra).

„Ellenőrző” kérdésként arra is választ kerestünk, hogy a tanulók miként jellemeznék Magyarország környezeti állapotát egy ötfokú skálán. A skálán Magyarország környezeti állapota 1,98-as értéket mutatott (s ez „nem túl jó” osztályzat) a gyerekek válaszainak összegzése után. A kérdezett tanulók tehát meglehetősen súlyos problémaként kezelik a környezetszennyezés kérdését. Ez a kockázat, veszély, probléma körükben már tudatosult.

A környezet állapota — három szinten

A környezet állapotát⁹ a Gallup nemzetközi vizsgálatában három szinten vizsgálták: a világ, az adott ország és a helyi közösség szintjén.

A magyar válaszadók hazánk környezeti állapotát valamivel rosszabbnak ítélték, mint a világét, és sokkal rosszabbnak, mint a saját lakóhelyük környezeti állapotát. A környezet állapota a világon nagyon, vagy eléggé rossz a magyar válaszadók 71%-a szerint. Ugyanez az arány Magyarországra azaz, a saját országra vetítve 72% és a válaszadó lakóhelyére már csupán 49%.

Ezekkel az arányokkal a vizsgált nemzetek között Magyarország a legsúlyosabb „ítéletet hozók” között a 4. helyen áll (Lengyelország, Oroszország és a Koreai Köztársaság után). Szinte csak ezeknél a nemzeteknél (és Indiánál) nem érvényesül az a válaszadásban megnyilvánuló „általános szabály”, hogy minél nagyobb a „távolság” a megítélendő „területtel” kapcsolatban, annál súlyosabbak a környezeti problémák. Más szavakkal: ami közel van, ott a legkisebb a probléma (a lakóhelyen), és ami a legtávolabb, ott a legnagyobb (azaz a világban).

⁷ 1993-ban és 1994-ben 400-400 diákot kérdeztünk meg 8, illetve 15 iskolából. A vizsgálat célját tekintve a város iskoláiban folyó — a környezeti és egészségi értékekre vonatkozó — szocializáció hatékonyságának mérése volt. (Diákok, Fact Intézet, 1994.)

⁸ A második vizsgálatra 1994 őszén — a választásokat követően — került sor.

⁹ Környezet alatt a természeti környezetet (levegő, víz, föld, növények, állatok), valamint az épített környezetet (épületek, utcák stb.) értették.

2. táblázat

A környezet állapotának megítélése

Ország	Nagyon rossz/elégé rossz (%)		
	a helyi közösségben	az országban	a világon
Lengyelország	71	88	73
Oroszország	70	88	66
Koreai Köztársaság	57	74	66
Magyarország	49	72	71
India	44	51	42
Törökország	44	42	45
Chile	42	68	88
Brazília	42	49	64
Mexikó	31	55	70
Japán	31	52	73
Fülöp-szigetek	28	52	57
Egyesült Államok	28	46	66
Uruguay	28	37	73
Nagy-Britannia	27	36	76
Hollandia	24	45	84
Nyugat-Németország	22	42	85
Svájc	20	27	86
Kanada	18	27	79
Finnország	13	13	73
Dánia	12	19	92
Írország	11	14	73
Norvégia	10	11	88

A Magyar Gallup Intézet 1994. évi utánvizsgálatában a környezet állapotának megítélése a három szinten alig változott. A környezetet nagyon rossznak és elégé rossznak minősítők aránya a következőképpen alakult:

- a helyi közösségben: 46%,
- az országban: 73%,
- a világon: 71%.

Az 1994. évi kutatás összefoglalását a 3. táblázat mutatja.

3. táblázat

Mindent figyelembe véve, hogyan értékeli: milyen a környezet állapota

Értékelés	... a közvetlen környezetében	... Magyarországon	... az egész világon
Nagyon jó	4%	0%	1%
Elég jó	49%	24%	16%
Elég rossz	33%	60%	50%
Nagyon rossz	13%	13%	21%
Nincs válasz	1%	3%	12%

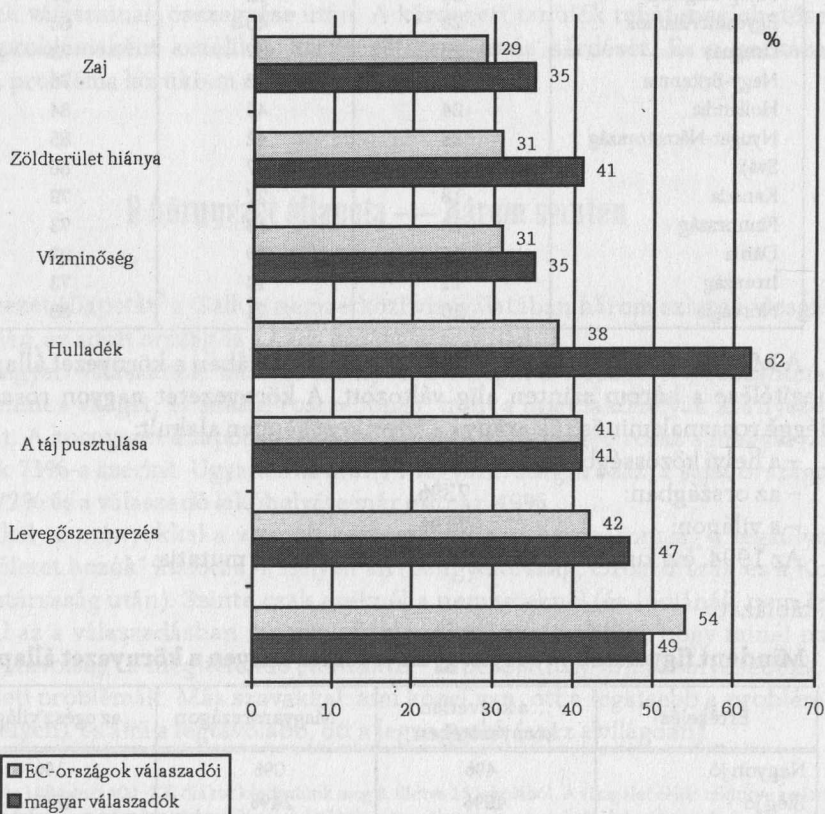
Az Eurobarometer nemzetközi vizsgálatában (1993) a globális, az európai és a hazai környezeti problémák mellett a lakóhelyi környezet problémáit¹⁰ ugyan-csak „súlyoztatták” a válaszadókkal.

A magyar válaszadók szerint a hulladék, a közlekedés (a forgalom mennyisé-ge) és a levegőszennyezés jelenti az adott lakóhelyen a legsúlyosabb problémát.

Mindössze egy tényező esetében „panaszkodnak” többet az EC-országok vá-laszadói, mint a magyarok (ez a közlekedés), egy tényezőnél pedig azonosak az arányok (a táj pusztulásánál). Minden más tényezőt tekintve a magyar válaszadók „megelőzik” az EC-országok válaszadóinak átlagát, azaz a lakóhelyi környezeti problémákat súlyosabbnak ítélik meg, mint a vizsgált többi 11 országból.

2. ábra

Környezeti problémák a lakókörnyezetben



¹⁰ A válaszadás előre megadott válaszalternatívákból történt.

A személyes érintettség felismerése

A Gallup International Institute nemzetközi összehasonlító kutatásában vizsgálták (1992), hogy a megkérdezettek a személyes érintettségüket milyennek értékelik a környezeti problémákban. A 22 országban adott válaszokat a 4. táblázat mutatja.

4. táblázat

**Milyen mértékben érintik Önt a környezeti problémák —
nagymértékben, eléggé, nem nagyon, vagy egyáltalán nem?**

Országok	A környezeti problémák személyes érintettségének foka	
	nagymértékben (%)	nagymértékben/eléggé (%)
Észak-Amerika		
Kanada	37	90
Egyesült Államok	38	85
Latin-Amerika		
Brazília	53	80
Chile	30	71
Mexikó	50	83
Uruguay	38	82
Kelet-Ázsia		
Japán	23	66
Koreai Köztársaság	22	79
Fülöp-szigetek	55	94
Egyéb ázsiai országok		
India	34	77
Törökország	12	40
Kelet-Európa		
Magyarország	32	78
Lengyelország*	41	24
Oroszország	41	78
Skandinávia		
Dánia	12	54
Finnország	16	63
Norvégia	19	78
Egyéb európai országok		
Nyugat-Németország	14	64
Nagy-Britannia	28	81
Írország	22	72
Hollandia	16	71
Svájc	12	42

* Lengyelországban a 4. kérdés az volt, hogy „Mekkora figyelmet fordít a környezeti problémákra?”

A Magyar Gallup Intézet 1994-ben megismételte Magyarországon ezt a vizsgálatot, és megállapította, hogy a személyes érintettség (az aggodalom) „foka” — a környezeti problémák miatt — 1992-hez képest csökkent.

5. táblázat

Ön személy szerint mennyire aggódik a környezeti problémák miatt?

Válaszok	1992. január	1994. augusztus
	(%)	
Nagyon	32	29
Eléggé	47	48
Nem nagyon	17	19
Egyáltalán nem	2	3
Nincs válasz	2	1

A nők és a férfiak között nincs lényeges különbség a környezeti aggodalom fokát tekintve. Leginkább a fiatal középkorúak (31 és 45 év közöttiek) aggódnak, legkevésbé pedig a 60 évnél idősebbek. Az iskolai végzettség növekedésével nő a környezeti kérdésekkel kapcsolatos aggodalom mértéke. Hasonló — de még erősebb — tendencia figyelhető meg a jövedelemnél: *minél magasabb a jövedelem, annál nagyobb a környezettel kapcsolatos aggodalom*. A fővárosiak aggódnak a legjobban, és a falusiak a legkevésbé a környezeti problémák miatt.

Speciális célcsoportokon végzett vizsgálataink során azt tapasztaltuk,¹¹ hogy még a környezeti (és munkahelyi) kockázatok által nagymértékben érintett csoportokban sem tudatosulnak ezen kockázatok, és a kockázatok következményeiben való személyes érintettség.

Ólmot kibocsátó üzem környezetében, illetve a forgalom által nagymértékben terhelt lakóköznyezetben élő lakosok kockázatszelése jelentősebb, mint azoké a kérdezett munkásoké, akik valamennyien ólommal dolgoznak munkájuk során (ez utóbbi csoportok 44%-a szerint egyáltalán nincs egészségét veszélyeztető ártalom a munkakörében).

A veszélyeztető tényezők saját egészségre gyakorolt hatásának szubjektív észlelése is magasabb a lakosság körében, mint a vizsgált munkásoknál. A megkérdezettek meglehetősen tájékozatlannak tűntek abban a kérdésben, hogy az ólomszennyezés milyen következményekkel járhat az emberek egészségi állapotára

¹¹ 1994 májusában — egy közös amerikai-magyar kutatás keretében — kérdőíves vizsgálatot végeztünk a munkájuk során ólommal érintkező munkások, illetve a lakóköznyezetben lévő ólomterhelés miatt potenciálisan veszélyeztetett lakossági csoportok és gyermekgyógyászok körében. A kiválasztott célcsoportok ismereteit, beállítódásait és egyéni védekezési stratégiáit kívántuk feltárni egy adott foglalkozási és környezeti kockázatra, az ólomra vonatkozóan. Egy kiegészítő részvizsgálatban gyermekgyógyászokat kérdeztünk meg arról, mennyire tartják e környezeti problémát súlyosnak, s hogyan definiálják saját szerepüket e kockázat hatásainak mérséklésében. (Ólom-program, Fact Intézet, 1994.)

nézve. Ennek oka részben az, hogy az arra hivatottak kevés figyelmet fordítanak a környezetre és a munkahelyekre vonatkozó veszélyesség tudatosítására.¹²

Az ilyen típusú „tudás, ismeret”-átadás ugyanis a védőfelszerelések, eszközök hozzáférhetőségét,¹³ az üzemek korszerűsítését vagy az elszennvedett egészségi károsodások kompenzálását kényszerítené ki.

Környezetkárosító tényezők a településeken és megítélésük

A Gallup International Institute 1992. évi nemzetközi kutatásában rákérdeztek azokra a legsúlyosabb környezeti problémákra, amelyekkel az adott országnak szembe kell néznie.¹⁴ A legtöbb nemzet válaszadói a levegőszennyezést emelték ki (a 22 nemzetből 15) mint a legfontosabb problémát, és a többi országban is az első három legfontosabb tényező között említették. A második leggyakoribb környezeti problémát a vízminőség jelentette. Magyarország az első két környezeti problémát tekintve „követte” a többi vizsgált országot. A harmadik helyen azonban a veszélyes hulladékokat emelték ki a magyar válaszadók, s ezzel — Oroszországgal együtt — sajátos helyet foglaltak el a vizsgált országok között.

Az 1993. évi ISSP-vizsgálatban a megkérdezetteknek állást kellett foglalniuk arról, hogy mennyire tartják veszélyesnek:

- az autók által okozott levegőszennyezést a környezetre,
- az atomerőműveket a környezetre,
- az ipar által okozott levegőszennyezést a környezetre,
- a rovarirtó szereket és a mezőgazdaságban használt vegyszereket.

A válaszok szóródása általában sem a gazdasági fejlettségtől, sem a régióktól nem igazán függött, s Magyarország semmilyen különleges helyet nem foglalt el a felsorolt környezetszennyező források veszélyességének megítélésében a többi vizsgált ország között.

A TÁRKI 1996. évi vizsgálatában hét megadott környezeti tényezőről nyilatkoztak a megkérdezettek az alábbi kérdések szerint:

- mennyire jellemző a válaszadó lakókörnyezetére,
- ha jellemző, mennyire veszélyes az ott élő lakosok egészségére,
- az adott környezeti ártalom csökkentése kinek a feladata.

¹² Van, ahol a szakértők tudása is rendkívül hiányos. A kutatásban megkérdezett gyermekorvosok ismeretei — pl. az ólomnak a kisgyermekek egészségi állapotára gyakorolt hatásairól — nem haladták meg a laikus népeség ilyen irányú ismereteit.

¹³ Az egyik gyár vezetője szerint „inkább bezárják a gyárat, minthogy ilyen jelentős beruházást valósítsanak meg”. A gyár felügyeletét ellátó ÁNTSZ munkatársa pedig azért nem megy ki ellenőrizni, mert akkor be kellene zárni a gyárat. A munkanélküliség pedig csak tovább súlyosbítaná a településen élők helyzetét, növelné az amúgy is magas munkanélküliséget.

¹⁴ A kérdést nyitott kérdésként tették fel.

A legtöbb — a kérdőívben felsorolt — környezetkárosító tényező előfordulása a község, város, megyeszékhely, Budapest dimenzió mentén egyenletesen növekszik. Ez alól kivételt csak a tiszta ivóvíz és a csatornázás jelent.

6. táblázat

Egyes környezetkárosító tényezők előfordulása településtípusok szerint (a jellemző állítást elfogadók aránya)

Környezetkárosító tényezők	Község	Város	Megyeszékhely	Budapest	Összesen
Szennyezett a levegő	17,9	36,4	40,4	46,5	32,0
Zajos	14,1	32,5	34,7	46,1	28,4
Nincsenek fák, bokrok	1,6	3,6	10,1	18,5	6,8
Nagy az autóforgalom	24,6	36,9	46,1	54,2	37,2
Nem tiszta az ivóvíz	10,7	12,1	10,4	7,7	10,5
Szemetes, koszos	13,0	25,6	33,0	42,8	25,4
Nincs csatorna	62,2	41,7	13,8	6,6	37,7
Összesen	37,9	24,2	19,8	18,1	100,0

A jellemzőnek tartott környezeti tényező *veszélyességét* a legsúlyosabbnak a budapestiek, a legkevésbé súlyosnak a községekben lakók ítélték. Ez alól is csak a tiszta ivóvíz és a csatornázottság jelent kivételt.

A kutatók az érintettséggel magyarázzák ennek okát. Eszerint, ha az adott környezetkárosító tényezőt (jelenséget) a mindennapi életben megtapasztaljuk, és az befolyásolja életünket, akkor azt fontosabbnak, sőt veszélyesebbnek is ítéljük az egészségünkre nézve.

A Fact Alkalmazott Társadalomtudományi Kutatások Intézete Garéban¹⁵ végzett kutatásai e megállapítással nem mindenben egyeznek meg. Az 1993-ban végzett kutatás során azt állapítottuk meg, hogy az érintett lakosok nincsenek teljesen tisztában a hulladéklerakó veszélyességével, illetve e veszélyek következményeiben való személyes érintettséggel. Ennek oka részben az ismerethiány (a válaszadók 71%-a adott csak tájékozottságra utaló válaszokat, amely az adott helyzetben¹⁶ elégtelennek mondható).

A közvetlen és személyes érintettség fel nem ismerésének másik oka az, hogy a vizsgált falusi térségben az alacsony társadalmi státuszúak észlelt környezeti kockázatokra, veszélyekre vonatkozó „árképzése” sajátosan alakul. Ez az „árképzés” nem a saját egészségre, hanem csak a termékek piaci pozíciójának romlására

¹⁵ A kutatásra 1993 júliusában került sor. Célja az volt, hogy feltárja, hogy Garéban és a környező falvakban a lakosság milyen ismeretekkel, beállítódásokkal, hiedelmekkel rendelkezik a veszélyeshulladék-tárolóról és a hulladéktároló felszámolására tervezett égetőműről.

¹⁶ A hulladéklerakó 15 éve üzemel, a tömegkommunikáció nagyon sokat foglalkozott a problémával, és a lakosság valóban a hulladéklerakó közvetlen közelében él.

fogalmazódik meg.¹⁷ A saját egészség károsodása, mint „ár”, nem elsőrendű fontosságú tényező.

A környezetszennyezésben szerepet játszó tevékenységek és személyek

A TÁRKI 1993. és 1996. évi vizsgálatában a környezetszennyezésben meghatározó szerepet játszó tényezőkről kérdezték a lakosságot. Tíz tényezőt rangsoroltak a válaszadók, s ezeken belül is ki kellett emelniük a három „legerősebb” s a három „leggyengébb” tényezőt. A tényezők rangsorát a 7. táblázat mutatja.

Az eredmények összegzése alapján a kutatók azt állapították meg, hogy a közvélemény viszonylag tagolt a környezetszennyeződést kiváltó tényezők megítélésében. Nincs ugyanis olyan faktor, amely a megkérdezettek túlnyomó többsége szerint egyértelműen kapcsolatba hozható a környezeti ártalmak kialakulásával és terjedésével. A közvélemény a problémakört komplex módon ragadja meg, több intézményi szereplő érintettségét s felelősségét is megfogalmazza.

A válaszok időbeni alakulását vizsgálva megállapítható, hogy a közvéleményt egyfajta állandóság jellemzi, amikor a környezetszennyezés okait értékeli. Ennek magyarázatául az szolgál, hogy az attitűd jellegű vélemények időben csak nehezen változnak.

A többváltozós statisztikai elemzésekkel négy tényezőegyüttest emeltek ki a környezetszennyeződés hátterében:

1. A gazdálkodó, ipari-termelő szféra.
2. Az állampolgári érintettség, érdeklődés hiánya.
3. Az ország gazdasági helyzete.
4. Az állami-politikai intézményrendszer felelőssége.

Az Eurobarometer vizsgálatában (1993) a magyar válaszadók meglepően azonos módon gondolkoztak az EC-országok válaszadóival azokról a tényezőkről, amelyek súlyosan károsítják a környezetet. Ezek között elsősorban a kémiai (vegyi) szennyező anyagokat kibocsátó gyárak, üzemek, a globális problémák (mint pl. a trópusi erdők pusztítása, az ózonréteg vékonyodása) és az ipari hulladékok szerepeltek.

A szennyvíz, a zaj, a szemét, a tömegturizmus azonban nem szerepelt a súlyos problémák között.

A kapott adatok azt mutatják, hogy azok a gondok, amelyek csak hosszabb távon oldhatóak meg (pl. a vízbázisok védelme), vagy amelyeknek megoldása nem

¹⁷ „Mi lesz, ha a környék terményeire gazdasági embargót hoznak, és nem tudnak majd semmiféle terményt, élő állatot eladni?” „Volt olyan, akitől megkérdeztek a pécsi piacon, hogy honnan hozta a zöldséget. Amikor megmondta, hogy Garéból, nem vették meg tőle” — részlet a garéi interjúkból.

„népszerűsített” feladat a zöld mozgalmak, a média és a politikusok részéről (pl. a szennyvízproblémák) nem kerültek még be a „hétköznapi gondolkodásba”.¹⁸

A környezetszennyező gazdasági szektorok közül a magyar válaszadók az EC-országok átlagánál magasabb arányban aggódnak a közlekedés/szállítás és alacsonyabb arányban az energiaszektor miatt.

7. táblázat

Ön szerint mely tényezők játszanak szerepet leginkább és legkevésbé a magyarországi környezetszennyezésben? (Válasszon legalább hármat!) **(%-os megoszlások)**

Tényezők	Év	Leginkább „nagyon”	Nem választotta „közepesen”	Legkevésbé „gyengén”	Válaszhiány
A vállalat vezetőit, a vállalkozások tulajdonosait csak a gyors haszon érdekli, ezért nem költenek a környezetvédelemre	1993	49	34	13	4
	1996	48	34	11	6
Az emberek nem törődnek közvetlen környezetikkel sem	1993	40	34	23	3
	1996	39	31	24	6
Magyarországon az ipari technológiák általában elavultak	1993	39	37	20	4
	1996	38	39	17	6
Az emberek lekötik a megélhetési gondok, és nem törődnek környezetük épségével	1993	43	32	22	3
	1996	33	33	27	6
A fejlett országok a náluk betiltott környezetkárosító technológiákat áttelepítik Magyarországra	1993	23	49	25	3
	1996	29	45	20	6
Magyarország a nyugati országokhoz képest szegény ország	1993	31	27	39	3
	1996	25	30	39	6
Az állam nem törődik a környezetvédelemmel	1993	16	53	28	4
	1996	20	47	27	6
Az elmúlt rendszerben nem alakult ki hatékony környezetvédelmi intézményrendszer	1993	15	45	37	4
	1996	17	46	30	7
A politikusokat nem eléggé érdekli a környezetvédelem	1993	14	47	35	4
	1996	17	47	29	7
Az iskolákban nem fordítanak kellő figyelmet arra, hogy a gyerekeket a természet szeretetére, környezetük megővésére neveljék	1993	20	40	37	4
	1996	13	36	44	6

¹⁸ A problémák kiválasztása előre megadott válaszalternatívákból történt. Valószínűleg a „hétköznapi” környezetszennyezések aránya még kisebb lett volna, ha a válaszadó saját maga határozta volna meg a problémákat.

A környezetet fenyegető gazdasági szektorok

Válaszadók	Ipar	Energiaipar	Közlekedés/szállítás	Mezőgazdaság	Turizmus
EC-12	86	76	68	54	37
Magyarország	84	64	84	53	31

A 8. táblázatból látható, hogy a közlekedést/szállítást ugyanolyan környezetet károsító szektornak tekintik, mint az ipart. Ennek okát a hazai autópark rendkívüli technikai elavultságában kell keresni.

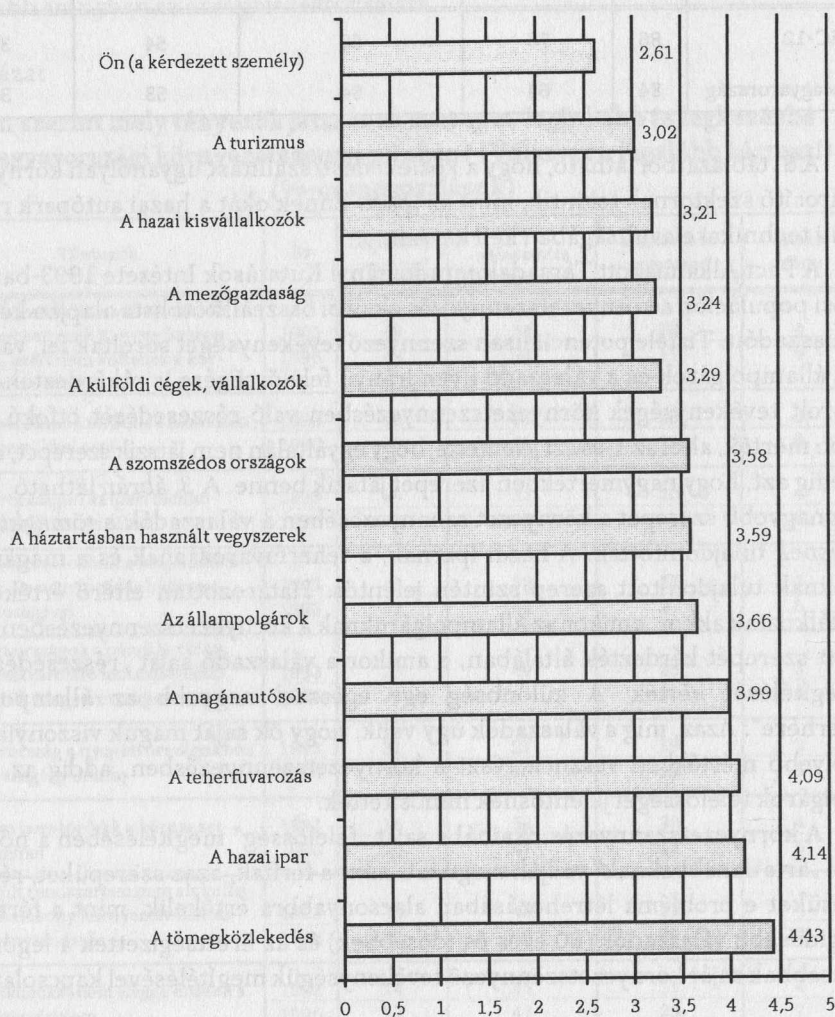
A Fact Alkalmazott Társadalomtudományi Kutatások Intézete 1993-ban¹⁹ városi populáción a környezetszennyezés okairól összeállított lista alapján kérdezte válaszadóit. Tízféle potenciálisan szennyező tevékenységet soroltak fel, valamint az állampolgárok és a válaszadó ilyen irányú felelősségére is rákérdeztek. A felsorolt tevékenységek környezetszennyezésben való részesedését ötfokú skálán mérték, ahol az 1-es azt jelentette, hogy egyáltalán nem játszik szerepet, az 5-ös pedig azt, hogy nagymértékben szerepet játszik benne. A 3. ábrán látható, hogy a legnagyobb szerepet a környezet szennyezésében a válaszadók a *tömegközlekedésnek* tulajdonították. A hazai iparnak, a teherfuvarozásnak és a magánautósoknak tulajdonított szerep szintén jelentős. Határozottan eltérő értékeléssel találkoztak akkor, amikor az állampolgároknak a környezetszennyezésben betöltött szerepét kérdezték általában, s amikor a válaszadó saját „részesedésének” megítélését kérték. A különbség egy egésszel nagyobb az állampolgárok „terhére”. Azaz, míg a válaszadók úgy vélik, hogy ők saját maguk viszonylag csekélyebb mértékben vesznek részt a környezetszennyezésben, addig az állampolgárok felelősségét jelentősnek minősítették.

A környezetszennyezés okainál a saját „felelősség” megítélésében a nők sokkal „ártatlanabbaknak” vallják magukat, mint a férfiak, azaz szerepüket, részesedésüket e probléma létrehozásában alacsonyabbra értékelik, mint a férfiak. A legidősebb válaszadók (60 éves és idősebbek) és az érettségizettek a legönkritikusabbak saját környezetszennyező tevékenységük megítélésével kapcsolatban.

¹⁹ 1993 májusában empirikus adatfelvételt végeztünk egy 160 ezer lakosú városban, Pécsen (Füzesi, Tistván, 1993). A kutatás a városi lakosság viszonyát vizsgálta a környezeti problémákhoz. A vizsgálatba bevont 915 fő a nem, az iskolai végzettség, az életkor és a gazdasági aktivitás szerint reprezentálta Pécs város 18 évesnél idősebb népességét.

3. ábra

A környezetszennyezésben szerepet játszó tevékenységek és személyek (átlagpontoszám)



A környezetkárosító tényezők csökkentésének felelőssége

A Magyar Gallup Intézet 1994. évi vizsgálatában arra a kérdésre, hogy „Ön szerint kinek az elsőrendű felelőssége az ország környezeti állapotának védelme?” a megkérdezettek 38%-a felelte azt, hogy ez elsőrendűen a *kormány* felelőssége, 37% ellenben úgy vélekedett, hogy ez elsőrendűen az *állampolgárok* felelőssége. Azok aránya, akik a vállalkozások, az ipar felelősségét emelték ki elsőrendűen 17% volt, 8% pedig nem vállalkozott a dilemma eldöntésére.

1992 januárjában a megkérdezetteknek még csaknem fele (48%-a) azt felelte, hogy az ország környezeti állapotának védelme elsősorban a kormány felelőssége, 20% pedig úgy vélte, hogy a felelősség főként a gazdasági vállalkozásoké, az iparé. A magyaroknak mindössze kereken egynegyede gondolta 1992-ben azt, hogy a környezetvédelem elsődlegesen az állampolgárok felelőssége. (Akkor a kérdezettek 7%-a nem válaszolt a kérdésre.) Nemzetközi összehasonlításban²⁰ Magyarországon a válaszadók a magas jövedelmű országok megkérdezetteihez hasonló válaszokat adtak.

9. táblázat

Ön szerint kinek az elsőrendű felelőssége az ország környezeti állapotának védelme?

Válaszok	1992. január	1994. augusztus
	(%)	
A kormányé	48	38
A vállalkozásoké, az iparé	20	17
Az egyes állampolgároké és az állampolgári szervezeteké, csoportoké	25	37
Nincs válasz	7	8

Míg tehát 1992 elején csaknem kétszer annyian gondolták azt, hogy elsődlegesen a kormány felelőssége a környezet védelme, mint ahányan ezt elsősorban az állampolgárok feladatának tartották, addig 1994 közepén már gyakorlatilag azonos számban voltak a közvéleményben olyanok, akik a kormány és akik az állampolgárok ez irányú felelősségét tekintették elsődlegesnek. Ez a regisztrált változás a környezetről való gondolkodásban mindenképpen pozitív fejleménynek tekinthető, hiszen a jelek szerint a lakosság körében jelentősen csökkent a környezeti kérdésekkel kapcsolatos felelősségáthárítási hajlam.

A társadalmi-demográfiai csoportok szerinti különbségeket vizsgálva mindekelőtt arra kell figyelniünk, hogy a nők körében tendenciaszerűen kisebb a környezetért való felelősséget az államra hárító beállítódás aránya. A 30 évnél fiatalabbak átlagot meghaladó mértékben gondolják azt, hogy a vállalkozások,

²⁰ Zöldülő Kelet-Európa? Magyar Gallup Intézet, 1992.

üzleti körök feladata elsődlegesen a környezet védelme, de relatív többségük szerint az állam feladata az ország környezeti állapotának védelme. A kormányzat elsődleges szerepvállalását leginkább a most 46–60 év közöttiek tekintik természetesnek, azok tehát, akik az ötvenes-hatvanas években voltak fiatalok. A Budapesten és a vidéki nagyvárosokban élők sokkal nagyobb arányban hangsúlyozzák az állampolgárok felelősségét, mint a kisvárosokban és a falvakban lakók.

Sajátos jelenség, hogy a magyar társadalom több mint a fele (58%-a) szerint az állampolgároknak és állampolgári csoportoknak „majdnem semmi”, illetve „nem nagyon sok” befolyása van a környezeti problémák megoldására. Ez a viszonylagosan magas arány azonban már egyfajta fejlődés eredménye, hiszen 1992 elején még a társadalom 66%-a vélekedett hasonlóan. Két és fél év alatt 28%-ról 37%-ra nőtt azok aránya, akik szerint az állampolgároknak „nagyon sok” vagy „meglehetősen sok” befolyásuk van.

10. táblázat

Véleménye szerint az egyes állampolgároknak és állampolgári csoportoknak mekkora befolyása van a környezeti problémák megoldására?

Vélemények	1992. január	1994. augusztus
	(%)	
Nagyon sok	8	12
Meglehetősen sok	20	25
Nem nagyon sok	40	37
Majdnem semmi	26	22
Nincs válasz	6	4

A 30 évnél fiatalabbak az átlagosnál valamivel nagyobb, az alacsony iskolázottságúak viszont az átlagnál némileg kisebb befolyást tulajdonítanak az állampolgároknak a környezeti problémák megoldására.

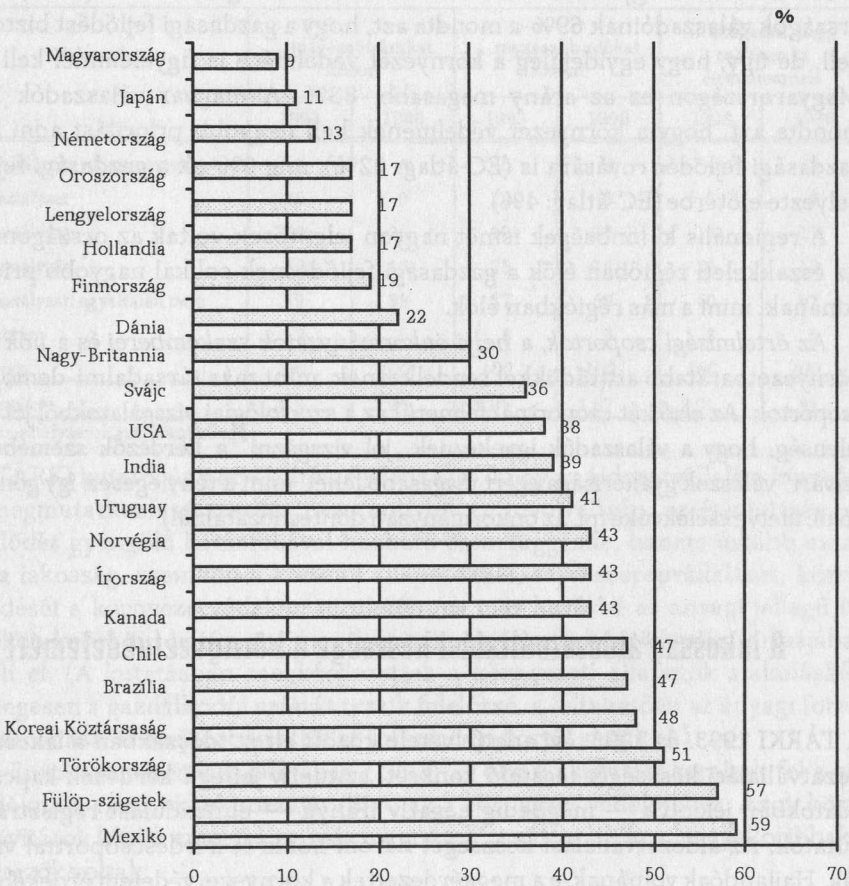
Nagyon érdekes viszont a kép, ha nemzetközi összehasonlításban²¹ vizsgáljuk az állampolgárok és az állampolgári csoportok cselekvési lehetőségeinek megítélését. A magyar válaszadók mindössze 9%-a válaszolta azt, hogy az állampolgároknak, illetve az állampolgári csoportoknak jelentős hatásuk lehet a környezeti problémák megoldására.

A felelősség kérdése is a települési hierarchiának megfelelően alakul a TÁRKI 1996. évi kutatása alapján. A budapesti megkérdezettek majd minden környezetkárosító tényező esetén sokkal inkább az államot vélik felelősnek, mint a más településtípusban lakók, és sokkal kevésbé az önkormányzatot és a helyi lakosságot. A nagyvárosi lét — mondják a kutatók — elmosza a felelősség körvonalait és anonimizálja azt. (Ez utóbbi megállapítás ellentmond a Gallup vizsgálatainak.)

²¹ *The Health of the Planet Survey*. The G. H. International Institute, 1992.

4. ábra

Az állampolgárok és az állampolgári csoportok hatása



Gazdasági fejlődés versus környezetvédelem

A 22 országra kiterjedő nemzetközi Gallup-vizsgálatban a környezet védelmének és a gazdasági fejlődésnek a viszonyát a következő állításokkal vizsgálták:

- 1. A környezet védelmének elsőbbséget kellene adni, még ha ez a gazdasági növekedés lassulásának kockázatával is jár együtt.

2. A gazdasági növekedésnek kell elsőbbséget adni, még ha a környezet károsodik is bizonyos mértékben.

A gazdasági fejlődésnek és a környezetvédelemnek nem feltétlenül kell konfliktusban lennie egymással. Az Eurobarometer vizsgálatában²² (1993) az EC-országok válaszadóinak 69%-a mondta azt, hogy a gazdasági fejlődést biztosítani kell, de úgy, hogy egyidejűleg a környezet védelmére is figyelemmel kell lenni. Magyarországon ez az arány magasabb, 83%. A magyar válaszadók 10%-a mondta azt, hogy a környezet védelmének kell nagyobb prioritást adni akár a gazdasági fejlődés rovására is (EC-átlag: 22%), míg 6%-uk a gazdasági fejlődést helyezte előtérbe (EC-átlag: 4%).

A regionális különbségek ismét nagyon jelentősek voltak az országban belül. Az északkeleti régióban élők a gazdasági fejlődésnek sokkal nagyobb prioritást adnának, mint a más régiókban élők.

Az *értelmiségi csoportok*, a *helyi önkormányzatok szakemberei* és a *nők* sokkal környezetbarátabb attitűdökkel rendelkeznek, mint más társadalmi-demográfiai csoportok. Az első két csoportnál felmerül az a szociológiai vizsgálatokból jól ismert jelenség, hogy a válaszadók igyekeznek „jól vizsgázni” a kérdezők szemében. Az „elvárt” válaszok gyakorisága ezért magasabb lehet, mint a ténylegesen így gondolkozók, illetve cselekvőké (pl. az önkormányzati döntéshozatalnál).

A lakosság áldozatvállalási készsége a környezetvédelemért

A TÁRKI 1993. és 1996. évi adatfelvétele között eltelt időszakban a lakosság áldozatvállalási készségét tesztelő konkrét, szituatív jellegű kérdések kapcsán az adatokban jelentős — mégpedig negatív irányú — elmozdulást regisztráltak a kutatók. Az áldozatvállalási készséget három konkrét kérdéscsoporttal vizsgálták. Hajlandók volnának-e a megkérdezettek a környezetvédelem érdekében

- az árukért magasabb árakat fizetni,
- magasabb adókat fizetni,
- elfogadnák-e életszínvonaluk időleges csökkentését?

Már az 1993. évi felvételnél is a megkérdezettek többségét az elutasítás jellemezte, amely 1996-ra tovább erősödött. A véleményváltozások irányát és mértékét jelző százalékokat és indexszámokat a 11. táblázatban mutatjuk be.

²² A témára vonatkozó kérdésre a következő állítások közül kellett választani:

1. A gazdasági fejlődésnek kell nagyobb prioritást biztosítani, mint a környezetnek.
2. A gazdasági fejlődést biztosítani kell, de a környezet védelmével egyidejűleg.
3. A környezetnek kell nagyobb prioritást biztosítani, mint a gazdasági fejlődésnek.
4. Nem tudja.

11. táblázat

Mennyire lenne hajlandó Ön a környezetvédelem érdekében...²³ (Százalékos megoszlások 1993-ban és 1996-ban)

Válaszok	...magasabb árakat fizetni		...magasabb adókat fizetni		...elfogadni, hogy csökken az életszínvonala	
	1993	1996	1993	1996	1993	1996
5-ös osztályzat: teljes mértékben	9	6	5	2	4	1
4-es osztályzat	25	9	12	3	9	2
3-as osztályzat	28	26	20	15	18	11
2-es osztályzat	16	16	25	16	28	13
1-es osztályzat: egyáltalán nem	19	38	37	59	40	67
Válaszhiány	2	5	2	6	2	5
Összesen	100	100	100	100	100	100
Indexérték*	2,9	2,25	2,21	1,67	2,05	1,51

* az osztályzatok számtani átlaga

A TÁRKI kutatói úgy értékelték e jelenséget, hogy az áldozatvállalási készségben megmutatkozó visszaesés nem annyira az involváltság, az érintettség, az érdeklődés gyengülő hatásfokával hozható összefüggésbe, hanem inkább azzal, hogy a lakosság, szemben a korábbi állapotokkal, saját szerepvállalását, közreműködését a környezetvédelem területén ma már kevésbé az anyagi jellegű tényezőkön keresztül határozza meg, azt nem az anyagi hozzájárulás formájában képzei el. (A kutatásban megkérdezettek a környezeti állapotok alakulásáért elsődlegesen a gazdálkodói szférát teszik felelőssé, s feltehetően az anyagi források biztosítását is elsősorban ettől az intézményi körtől várják el.)

Az Eurobarometer vizsgálatában (1993) 11 olyan aktivitást soroltak fel a válaszadóknak, amelyekkel hozzájárulhatnak a környezet védelméhez. Azok közül az aktivitások közül, amelyeket „már megtettek” a válaszadók, a leggyakoribbak a következők voltak:

- nem dobják el a szemetet (95%),
- akkor mennek szabadságra, amikor az a legkevésbé káros a környezetre (87%),
- nem okoznak túl nagy zajt (86%),
- energiát spórolnak az ajtók, ablakok zárásával (84%).

A legkisebb gyakoriságú aktivitásokat a következők jelentik a magyar válaszadóknak:

- autója katalizátorral való felszerelése,
- tagsági viszony környezetvédő szervezetben,
- a környezetvédő szervezetek anyagi támogatása.

²³ A megkérdezettek hajlandóságukat, áldozatvállalási készségüket egy skála segítségével — az iskolai osztályzashoz hasonlóan — 1-től 5-ig értékelhették. A skála alja, az 1-es osztályzat a teljes elutasítást, a skála teteje, az 5-ös osztályzat pedig a teljes elfogadást jelentette.

A leggyakoribb és a legkevésbé gyakori aktivitásokból látható, hogy a magyar válaszadók azt teszik, ami nem jár különösebb erőfeszítéssel (azaz nem szemetel, nem csinál zajt stb.), illetve ami haszonnal jár saját maga számára (energiát spórol). Azok a tevékenységek viszont, amelyek valamilyen befektetéssel járnak (pénz vagy idő) már kevésbé népszerűek (szelektív hulladékgyűjtés, parktakarítás, környezetvédő szervezetek támogatása).

A többi vizsgált országgal összehasonlítva a magyar válaszokat — a kutatók megállapítása szerint — nem kaphatunk reális képet. A kérdésfeltevésben ugyanis keverednek a tényekre, az elképzelésekre és a reményekre vonatkozó megfogalmazások. Bizonyos aktivitások (pl. a szabadság megválasztása olyan időpontban, amikor az a legkevésbé káros a környezetre) nem egy környezettudatos választásból, hanem a magyar lakosság sajátos szokásaiból adódnak, azaz, hogy szabadságukat elaprózva veszik ki, és jelentős részét nem pihenéssel — hanem munkával, ügyintézéssel stb. — töltik.

Az áldozatok vállalását egy speciális hipotetikus helyzetben is vizsgáltuk a pécsi városi lakosság körében végzett kutatásunkban.²⁴

A válaszadóknak feltett kérdés úgy hangzott, hogy „Ön mit tenne, ha egy olyan üzem sorsáról kellene döntenie a településen, amely nemcsak az ott dolgozók, hanem a városban lakók egészségét is károsítja?”. A kérdés során hangsúlyoztuk, hogy az üzem több száz embert foglalkoztat, és nincs mód a termelés megváltoztatására. A válaszadáshoz két zárt válaszalternatívát adtunk meg, melynek során az emberek egészségét és a munkanélküliséget állítottuk szembe.

A pécsi városi lakosság 70%-a az üzembezárás mellett döntött volna (...mert legfontosabb az emberek egészsége, a munkásoké és a lakosságé egyaránt). Az üzem további működtetését a válaszadók 29%-a választotta volna (...mert a munkanélküliségnél nincs rosszabb). A válaszadók 1%-a döntésképtelennek bizonyult. Az adatok értelmezéséhez tudni kell, hogy Pécs több környezet-szennyező üzemmel rendelkező ipari város. Ezeknek az üzemeknek a környezetet terhelő hatása azonban csak az általánosságok szintjén ismert a lakosság körében. A helyi tömegkommunikációban nemigen jelenik meg az üzemek részvétele, felelőssége a város környezeti állapotában, és lakossági tiltakozó akciók sem voltak ez idáig (eltekintve néhány szűk körre korlátozódó „zöld” megmozdulástól).

A Szonda Ipsosnak a szilárd hulladék gyűjtéséről és hasznosításáról szóló kutatásából²⁵ az derült ki, hogy elvben a vásárlók egy jelentős része figyelembe veszi a környezetvédelmi szempontokat. Ennek azonban részben ellentmondani látszik a vásárlók tényleges fogyasztási magatartása. A kutatók azt találták ugyanis, hogy azok, akik a környezetvédelmi szempontokat (is) kiemelkedően fontosnak tartják egy-egy termék megvásárlásakor, maguk is előszeretettel fogyasztanak olyan termékeket, amelyek — legalábbis a jelenlegi gyakorlat szerint gyűjtve

²⁴ *A városi lakosság környezeti problémákhoz való viszonyáról.* Fact Alkalmazott Társadalomtudományi Kutatások Intézete, 1993.

²⁵ *Lakossági vélemények a szilárdhulladék-gyűjtésről és -hasznosításról.* Szonda Ipsos, 1995.

— köztudottan környezetszennyező, újra fel nem használható csomagolásúak (pl. fémdobozos vagy műanyag dobozos üdítők). A gyakorlatban tehát nemigen mutatkozik különbség a környezetvédelmi szempontokat figyelembe vevők és az azokat figyelmen kívül hagyók táborában.

Állampolgári részvétel a környezetvédelemben

A TÁRKI vizsgálatában megkérdezett lakosok csupán 3%-a — elsősorban fiatalok — tagja valamilyen környezetvédelmi szervezetnek az 1993. évi adatok alapján.²⁶ A válaszadók 5,2%-a írt már alá életében környezeti témájú petíciót, anyagiilag 4,3%-a támogatott ilyen célt, 1,5%-a vett részt demonstráción.

A lakosságra általában jellemző, hogy saját felelősségét sokkal alacsonyabbnak ítéli a környezet szennyezésében, mint másokét (legyen az intézmény vagy más állampolgár). A felelősség mellett a környezet állapotának javításában való lehetőségeiket is alacsonyra értékeli az emberek, de véleményük szerint ők még mindig messze többet tesznek, mint mások.

12. táblázat

A hozzám hasonló embereknek túl nehéz bármit is tenni a környezetért

Iskolai végzettség	Határozottan egyetért
Nem járt iskolába	45,5%
4 vagy 6 elemi	37,5%
8 általános	20,5%
Szaktanisként	18,0%
Befejezett szakközépiskola	16,0%
Befejezett gimnázium	18,4%
Befejezett főiskola	7,3%
Befejezett egyetem	6,5 %

A nemzetközi vizsgálatban kapott válaszok megoszlása az egyes országok között nemcsak a válaszadókat jellemzi, hanem jól karakterizálja az egyes országokat is. Míg Bulgáriában a megkérdezettek 43%-a határozottan egyetértett azzal, hogy a „hozzám hasonló embereknek túl nehéz tenni akármit is a környezetért”, addig Hollandiában vagy Norvégiában a megkérdezetteknek csak 3%-a vélekedett így.

²⁶ Vélemények, attitűdök a környezetvédelem helyzetéről nemzetközi összehasonlításban. Háttér tanulmány az 1993. évi ISSP-adatfelvétel alapján. TÁRKI, 1996. november. Érdekes, hogy a zöld politikai mozgalmak hazájában, Nyugat-Németországban is csak 5,5% ez az arány, míg Új-Zélandon 17,3, Hollandiában 16,7 és az USA-ban 10%.

Megteszem azt, ami helyes, még akkor is, ha az több pénzbe és időbe kerül

Iskolai végzettség	Határozottan egyetért
Nem járt iskolába	0%
4 vagy 6 elemi	7,4%
8 általános	9,4%
Szaktanulmányok végző	11,5%
Befejezett szakközépiskola	14,0%
Befejezett gimnázium	13,6%
Befejezett főiskola	9,4%
Befejezett egyetem	19,6 %

A 12. és 13. táblázatból megállapítható, hogy a magasabb státuszú csoportok tagjai magasabb arányban vállalják azt, hogy ők mindent megtesznek a környezet állapotának javításáért. A státusszal együtt nő a felelősségérzet és az önmaga tevékenységével való elégedettség is.

Az állampolgári aktivitás valóságos mértékét tudakolva a Magyar Gallup Intézet vizsgálatában (1994) a megkérdezettek 51%-a állította azt, hogy megpróbált olyan terméket használni, amelyek nem szennyeznek a környezetet, 43% igyekezett a háztartási hulladékot úgy kezelni, hogy minél kevésbé szennyezze a környezetet, 8% vett részt környezetvédő szervezet vagy csoport munkájában és 17% mondotta azt, hogy olyan képviselőre szavazott, akinek környezetvédelemmel kapcsolatos álláspontjával egyetértett. 1992 elejéhez képest a környezetvédelemmel kapcsolatos állampolgári aktivitás lassú, de egyértelmű növekedése tapasztalható — amint azt a 14. táblázatban nyomon követhetjük.

14. táblázat

Az elmúlt egy év során Ön...

Kérdések	1992. január	1994. augusztus %
...megpróbált olyan termékeket használni, amelyek nem szennyeznek a környezetet?	41	51
...igyekezett a háztartási hulladékot úgy válogatni, hogy minél kevésbé szennyezze a környezetet (pl. az elhasznált elemeket nem dobta a szemétkosárba, vagy az üveget külön gyűjtötte)?	—	43
...olyan képviselőkre szavazott vagy olyanoknak dolgozott, akiknek a környezetvédelemmel kapcsolatos álláspontjával egyetértett?	6	8
...részt vett olyan csoportban vagy szervezetben, amelyik a környezetvédelemért harcolt?	12	17

Nemzetközi összehasonlításban a magyar válaszadók inkább az alsó kategóriában helyezkednek el (az összes vizsgált kelet-európai országgal együtt) a környezetszennyező áruk vásárlásának elkerülésében (41%-uk válaszolt így). Ennél alacsonyabb arányok csak Indiában és Brazíliában voltak (27, illetve 26%), valamint érdekes módon Japánban (40%).

A környezetvédő csoportokban való részvétel, aktivitás tekintetében szintén az utolsó harmadban foglalunk helyet, bár e tekintetben a magas jövedelmű országokban sem kiugróak az arányok. A gazdag országok közül Kanadában a legnagyobb az állampolgári aktivitás (12%).

A média és a szakértők szerepe a lakosság környezeti tudatának alakulásában

Az emberek kockázatokhoz — így a környezeti kockázatokhoz — való viszonya a kutatások szerint nem elsősorban egyéni pszichikai, s nem is valamiféle tudományos objektivitásra építő döntési mechanizmusból következik, hanem alapvetően kulturális kötődések által meghatározott és igen erősen rétegfüggő.

A kockázatok meghatározása ma a szakértők és a politikusok monopóliuma. Az általuk meghatározott kockázatok értékelése sokszor félrevezető, partikuláris érdekeket legitimál és a tudományosság illúzióját kelti. *Mára megdőlt a szakértők tévedhetetlenségébe vetett hit.*²⁷

A tömegkommunikáció szerepét a környezeti kockázatok észlelésében, elfogadásában sokszor hangoztatják, de kevesebbszer kutatták. A média legtöbbször a bűnbak szerepét tölti be (legalábbis a szakértők szemében), mert „nem tájékoztat hitelesen, csak a szenzáció, a botrány számít igazi hírnek a számára”.

A 20. századi európai típusú társadalmak számos olyan kockázattal szembesülnek, melyekhez az egyének, társadalmi csoportok „külső” segítség nélkül nem képesek viszonyukat megfogalmazni. E modern társadalmak jellemzője a média-információktól való függőség.²⁸

Ez a függőség jellemzi a társadalmak kockázatokhoz való viszonyának alakulását is. A média esetenként megmutatja azokat a környezeti kockázatokot, melyeknek észlelésére az egyének nem képesek (azaz „láttatja” a kockázatot), máskor a kockázat értékeléséhez „szállít” kész modelleket.²⁹ A kockázatok társadalmi méretű kontrollja ugyancsak elképzelhetetlen lenne a média közreműködése nélkül.

²⁷ A garái veszélyeshulladék-tároló létesítése mellett érvelő szakértők 15 évvel ezelőtt határozottan állították — és mérésekkel bizonyították —, hogy a tároló alapjául szolgáló agyaglencse soha nem engedi át a veszélyes anyagokat a földre. Ma, ugyancsak a szakértők állítják, hogy a tervezett égetőmű semmilyen veszéllyel nem jár a környezetre.

²⁸ DeFleur, M. L. — S. Ball-Rokeach: *Theories of mass communication*. New York, 1976.

²⁹ Az, hogy mely kockázatokot „mutatnak” meg és milyen modelleket „szállítanak” az értékeléshez, szintén érték- és nagyon gyakran érdekfüggő.

A média ezen hatása közel sem egyirányú folyamat. A kapcsolat a médiák, az egyének, a szervezetek, csoportok és a társadalmi mozgalmak között kölcsönösen visszaható.

A médiának tulajdonítható azonban az is, hogy az emberek túlértékelik a különösen súlyos, de nagyon ritka kockázatokat (pl. atomerőmű-baleset), míg a kevésbé súlyos, de gyakran fellépő kockázatokat alulértékelik.³⁰

Nemcsak a szakértők, hanem a laikusok előtt is sok esetben nyilvánvaló, hogy egyes környezeti kockázatok elfogadhatóságáról vagy elutasításáról való viták némelyike egyáltalán nem is a kockázatokról folyik. A kockázatok ügye sok esetben — s ez különösen a környezeti kockázatokra érvényes — más területeken folyó akciók ideológiájául szolgálhat.

Számos környezeti kockázatot, veszélyt tehát nem is magunk észlelünk, azokra mások — a tömegkommunikáció, a szakértők, a különböző érdekcsoportok, a környezetünkben lévő véleményvezérek — hívják fel a figyelmünket, vagy pedig negligálják azok hatásait. Ebben a „kockázat, veszély” kommunikációs folyamatban gyakran manipuláltak vagyunk.

A manipuláció forrása minden esetben *érdekekre* vezethető vissza. Ennek az az oka, hogy az életünkben jelenlevő kockázatok, veszélyek „termelése” általában érdekcsoportok által folytatott tevékenységekhez kötődik. Legkézenfekvőbb példája ennek a környezetet szennyező ipari tevékenység, vagy az egészséget is veszélyeztető termékek gyártása. Amint a kockázatok, veszélyek „termelése” érdekekhez kötődik, ugyanúgy jól megragadható érdekek állnak sok esetben a kockázatok, veszélyek elleni küzdelem hátterében is. Ez alatt azt értjük, hogy a kockázatok, veszélyek elleni fellépés sok esetben politikai vagy gazdasági célokat is szolgál (ld. egyes zöld mozgalmak, csoportok motívumait).

Az információk forrása

A Gallup 1994. évi vizsgálatából az derül ki, hogy az emberek több mint kétharmada elsősorban a televízióból informálódik a környezeti problémákkal, környezetvédelmi kérdésekkel kapcsolatban. A napilapok, újságok és a rádió szerepe ebből a szempontból csak másodlagos.

³⁰ Slovic, P. – Fischhoff, B. – Lichtenstein, S.: *Facts versus fears: Understanding perceived risk*. 1982.

15. táblázat

Az információ forrása

Televízióból	69%
Rádióból	11%
Napilapokból, újságokból	14%
Hetilapokból, magazinokból	1%
Barátoktól, ismerősektől	3%
Nincs válasz	2%

A magyarok leginkább a *tudományos kutatóintézetektől származó információkat* tartják megbízhatónak a környezetvédelmi kérdésekkel kapcsolatban. A környezetvédő mozgalmaktól származó információkat is hitelesnek fogadja el a többség. Sokkal kevésbé tartják megbízhatónak a kormány szervektől, minisztériumoktól származó információkat, az iparból, üzleti életből származó környezetvédelmi információkat pedig kifejezetten megbízhatatlannak tekintették az emberek 1994 közepén Magyarországon.

16. táblázat

Az információ megbízhatósága

Megbízhatónak tartják...	
a kormány szervektől, minisztériumoktól származó információkat	3,00
ipartól, a termelő, gazdálkodó szervektől, üzleti életből származó információkat	2,44
a tudományos kutatói intézetektől származó információkat	3,89
a környezetvédő mozgalmaktól származó információkat	3,77

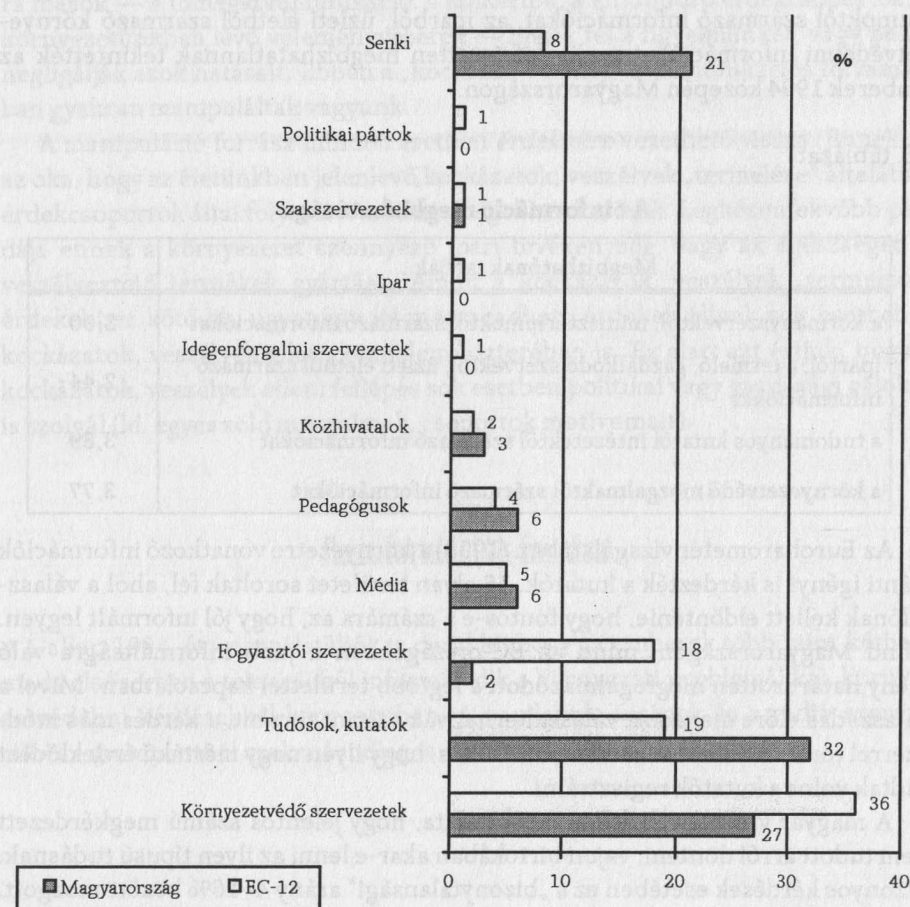
Az Eurobarometer vizsgálatában (1993) a környezetre vonatkozó információk iránti igényt is kérdezték a kutatók. 15 olyan területet soroltak fel, ahol a válaszadónak kellett eldöntenie, hogy fontos-e a számára az, hogy jól informált legyen. Mind Magyarországon, mind az EC-országokban a jobb informáltságra való igény határozottan megfogalmazódott a legtöbb területtel kapcsolatban. Mivel a válaszadás előre megadott válaszalternatívák szerint történt, a kérdés más módszerrel történő feltevése esetén nem biztos, hogy ilyen nagy mértékű érdeklődést tudtak volna a kutatók regisztrálni.

A magyar vizsgálat érdekes tapasztalata, hogy jelentős számú megkérdezett nem tudott arról dönteni, vajon birtokában akar-e lenni az ilyen típusú tudásnak. Bizonyos kérdések esetében ez a „bizonytalansági” arány 4–16% között mozgott. A magyar válaszadók elsősorban a lakókörnyezetük aktuális környezeti állapotáról szeretnének többet tudni, valamint arról, hogy ők hogyan védhetnék a környezetet.

Az EC-országok „átlagában” ezek a területek csak az 5. és 7. helyen szerepeltek. Ennek oka valószínűleg az, hogy számukra ezek az információk könnyen hozzáférhetőek. Az Eurobarometer vizsgálatának egyik kedvezőtlen tapasztalata, hogy a magyar válaszadók 21%-a senkinek sem hisz környezeti kérdésekben. Ez a rendkívül magas arány, még az EC-országok közötti legpesszimistább angolokat (13%) is jelentősen felülmúlja. Azok közül, akik hisznek valakinek, valakiknek, a legnagyobb arányban a tudósokat, kutatókat részesítik előnyben (32%), majd azt követően a környezetvédő szervezeteket (27%). Az EC-országokban ez éppen fordítva van.

5. ábra

Az információ megbízhatósága a környezetvédelmi kérdésekről



A Fact Alkalmazott Társadalomtudományi Kutatások Intézete 1993. évi kutatásából a garéi veszélyeshulladék-lerakóval és a tervezett égetővel kapcsolatos információforrások alapján az alábbi „kommunikációs struktúra” rajzolható fel.

<i>Információforrás</i>	<i>Említésük gyakorisága</i>
Tömegkommunikáció	35,1%
(ebből az írott sajtó)	16,3%
A lokális közösség, vagy annak tagjai (pl. szomszédság, kolléga, stb.)	22,6%
A falugyűlés	11,4%
Személyes tapasztalat	11,1%
Tájékoztató füzet, szóróanyag	8,7%
A korábbi, illetve jelenlegi helyi államigazgatás tagjai (pl. polgármester, önkormányzati képviselő)	3,8%
Rokonság	2,7%
Egyéb (pl. szakértők, orvos, tsz-vezetők, a lerakó dolgozói)	4,6%

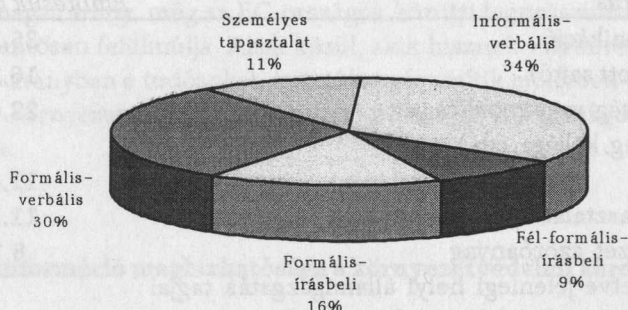
A hulladéklerakóra vonatkozó információforrások 75%-a verbális, s mindössze a maradék 25% az írásos információ. Ez a fajta informálódás „spontán tájékozódásnak” is nevezhető.

A kommunikáció ilyen struktúrája nem is meglepő, ha — most más okoktól eltekintve — az adott populáció iskolai végzettségét vesszük alapul. Az amúgy is meglehetősen kedvezőtlen formális iskolázottsági szerkezet mögött feltehetően igen magas lehet a funkcionális analfabéták aránya.

Érdemes szemügyre venni a fenti adatokat abból a szempontból is, hogy az információforrások a formális („hivatalos”), a fél-formális (pl. propaganda) vagy az informális („magánjellegű”) kategóriába sorolhatók inkább.

E logikai keretek között gondolkodva megkülönböztetjük a „formális-verbális” (pl. a rádió, tv-hír vagy a falugyűlés), a „formális-írásos” (pl. a nyomtatott sajtó hírei, hirdetések stb.), a „fél-formális-írásos” (pl. az ún. prospektusok, szórólapok stb.), az „informális-verbális” (pl. beszélgetés a falubeliekkel, rokonokkal), illetve a „személyes tapasztalat” kategóriákat. A következő ábra ez utóbbi kategorizálása szerint illusztrálja a minta lerakóhelyre vonatkozó „tájékozódási struktúráját”.

A lerakóhelyre vonatkozó információk forrásai (%)



Fontos kérdés, hogy az adott helyzetben kik azok a kommunikátorok, akikről a további tájékoztatást igénylők e tájékoztatást várják. Erre ad választ a következő adatsor.

<i>Kommunikátor</i>	<i>Említésük gyakorisága</i>
Helyi államigazgatás (illetve annak reprezentánsai, munkatársai)	41,5%
Különböző szakértők (ideértve az orvost is)	19,2%
Az üzemeltetők	19,2%
A tömegkommunikáció	8,1%
Zöld, környezetvédő mozgalmak	4,5%
Az országos államigazgatás	3,0%
Egyéb (pl. a falugyűlés, a garéiak vagy senki)	4,5%

Amint az adatokból látható, a tényleges információszerzés és a megfogalmazott információigények más-más kommunikátorhoz kapcsolódnak. (A kommunikátorra vonatkozó igények természetesen nem jelentik azt, hogy a közlésnek majdan hisznek is.)

A vizsgálat során arra is kerestük a választ, kik azok a kommunikátorok, akik „hiteles közlőnek” számítanak a lerakóhellyel kapcsolatban.

A kérdésre adott válaszok feldolgozásával egy harmadik adatsorhoz jutottunk, melynek a korábbi kettőtől meglehetősen eltérő struktúrája van. A három adatsorban megadott információforrások e situációban a következő módon „címkézhetők”:

- a) rendelkezésre állnak ténylegesen működő információforrások, melyekre támaszkodva a kérdezett személyek információkhoz jutottak a hulladéklerakót illetően,

- b) vannak a vizsgált populáció által hitelesnek tekintett kommunikátorok, akik a témában — a „köz vélekedése” szerint — kompetensek,
- c) s végül körülírható a harmadik csoport, amely „referenciacsoportként” funkcionálhat, s a közléseket hitelesítő szerepe lehet.

A következő adatsor azokat a közlöket és említésük gyakoriságát tartalmazza, akiknek „véleményére ad elsősorban” a kérdezett, ha a lerakóhelyről van szó.

<i>Kommunikátor</i>	<i>Említésük gyakorisága</i>
Szakértők	32,5%
Helyi államigazgatás (reprezentánsai, képviselői, tagjai)	14,1%
Lokális közösség tagjai	7,1%
Saját tapasztalatok	7,1%
Az orvos	5,8%
A zöld, környezetvédő mozgalmak	5,1%
Az üzemeltető (ti. a lerakóhelyé)	4,8%
Egyéb (pl. a nagycsaládosok, a keresztények stb.)	7,8%
Senkinek sem hisznek ebben az ügyben	15,7%

Az adatokkal összefüggésben arra kell felhívni a figyelmet, hogy e „referencia-kommunikátori” körben viszonylag magas a „laikus” kommunikátorok aránya.

A tervezett égetőműről tájékoztató információforrások „kategorizálásukat” követően az alábbi gyakorisággal szerepeltek az említésekben.

<i>Információforrás</i>	<i>Említésük gyakorisága</i>
Tömegkommunikáció	35,8%
(ebből az írott sajtó)	17,6%
Tájékoztató füzet, szóróanyag	21,9%
A falugyűlés	16,2%
A lokális közösség, illetve tagjai	14,6%
Helyi államigazgatás tagjai (pl. polgármester, önkormányzati képviselő)	7,2%
Egyéb (pl. orvos, zöldek, szakértők stb.)	4,3%

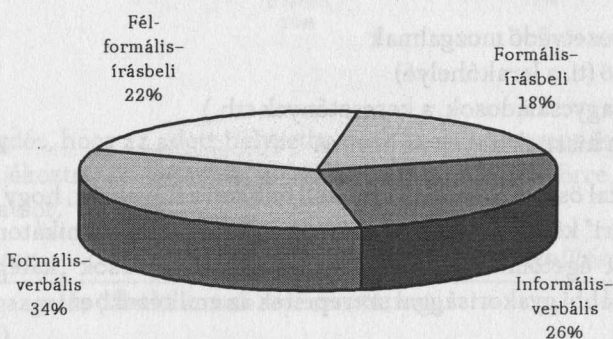
Az adatokból azonnal látszik, hogy a tervezett égetőművel kapcsolatban más a tájékozódás alapjául szolgáló információforrások aránya, mint azt a hulladék-lerakóval kapcsolatban tapasztaltuk. Előbbi esetben spontán információszerzés jellemezte a közvélemény tájékozódását, ez utóbbi esetben azonban megragadható a kommunikátorok tájékoztatási szándéka is, amely az írott fél-informális kommunikáció súlyát növeli. Változott a tervezett égetőművel kapcsolatos információforrások összetétele is.

Érdekesként említhető — de nem lényeges különbség —, hogy az égetőmű építését ellenzők inkább a lokális hírforrásokra támaszkodnak.

Az égetőműre vonatkozó további információigény több csoportra bontható. Az igényelt információk legtöbbje az égetőmű működésének környezeti hatásaira, illetve veszélyességére vonatkozik. A kérdések másik nagy csoportja az égetőmű működésével összefüggő információkat érinti. A férfiak inkább a környezeti hatások, következmények iránt, a nők inkább a működésre vonatkozó információk iránt mutatnak nagyobb érdeklődést. Meglepő az a tény is, hogy az égetőmű megépítését támogató, illetve ellenző részminták között nem regisztrálható érdemi különbség az igényelt információk tartalmát illetően.

7. ábra

A tervezett égetőműre vonatkozó információk forrásai (%)



Az életünket jellemző kockázatok és veszélyek jellegéből következik, hogy nem alakulhat ki erőteljes társadalmi kontroll a szakértőkkel, a politikusokkal, a kommunikátorokkal szemben, akik ezekről a kockázatokról, veszélyekről számunkra információkat közvetítenek. A kockázatok, veszélyek kommunikációjának szférájában a szakértőt, a politikust, a kommunikátort ugyanis csak szakértő, politikus, kommunikátor képes ellenőrizni. A társadalmi ellenőrzés lehetőségének a hiánya a kockázat, veszély kommunikációjára vonatkozó bizalmat „hit”-jellegűvé teszi (azaz ellenőrizhetőség hiányában vagy elhiszük, vagy nem a kockázatokra, veszélyekre vonatkozó információ valóságát).³¹

A kommunikátor hitelvesztése a hit elvesztését jelenti. Így alakulhat ki az a beállítódás, melyet vizsgálatainkban mi is megragadhattunk, hogy a veszélyviselő populációk egy része e problémákkal szemben szinte fatalistává válik.

³¹ „Kérdés: A gyár ellenőrzésére milyen lehetőségük van? Válasz: Nincs, nincs, nincs, nincs” – idézet egy település polgármesterével készített interjúból.

The Health of the Planet Survey. The G. H. Gallup International Institute, 1992.

Zöldülő Kelet-Európa? Magyar Gallup Intézet, 1992.

A városi lakosság környezeti problémákhoz való viszonyáról. Fact Alkalmazott Társadalomtudományi Kutató-sok Intézete (továbbiakban: Fact Intézet), 1993.

A garéi veszélyes hulladékokat megsemmisítő égetőművel kapcsolatos lakossági beállítódások. A személyes érintettség felismerése. Fact Intézet, 1993.

Hungarians and the environment in 1993–1994. Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe Project No. 326. (Sándor Kerekes, József Kindler)

Környezeti értékek szocializációja a pécsi oktatási intézményekben. Fact Intézet 1993, 1994, 1995, 1996.

Survey on workers' inhabitants' and children's knowledge — attitudes — practices related to lead poisoning in Hungary. Fact Foundation, 1994.

Assess existing policies, programs and capabilities for recognizing, evaluating, treating and preventing environmentally-related health problems. Fact Foundation and Hungarian Academy of Sciences Institute for Social Conflict Research, 1994.

Analysis of decision making process concerning a hazardous waste incinerator. Patterns of interaction and actor analysis. Fact Institute, 1994.

Environmental Attitudes in Hungary. National Sample Gallup Hungary, 1994

Szántó János: *Attitűdök a környezettel és a környezetvédelemmel kapcsolatban a felnőtt magyar lakosság körében.* ELTE Szociológiai Intézet, TÁRKI, 1994.

A társadalmi intézmények szerepe a környezetre irányuló egyéni viselkedésmintákat befolyásoló értékek elsa-játításának (szocializációjának) folyamatában. Fact Intézet, 1995.

Lakossági vélemények a szilárdhulladék-gyűjtésről és hasznosításról. Szonda Ipsos, 1995.

Vélemények, attitűdök a környezetvédelem helyzetéről nemzetközi összehasonlításban. Háttér tanulmány az 1993. évi ISSP-adatfelvétel alapján. TÁRKI, 1996. november. (Készítette: Mészáros József).

Vélemények, attitűdök a környezetvédelemmel kapcsolatban. 1996. Magyar Háztartáspanel (MPH). Az elem-zést Polonyi Gábor készítette.

Vélemények a Magyarországi környezetvédelem helyzetéről. Háttér tanulmány az 1993. évi ISSP-adatfelvétel alapján. TÁRKI, 1996. november. (Készítette: Mészáros József).

Környezetkárosítás Magyarországon. Háttér tanulmány az 1996. évi lakossági adatfelvétel alapján. TÁRKI, 1996. november. (Készítette: Mészáros József).

Áldozatvállalási hajlandóság a környezetvédelem érdekében. Háttér tanulmány az 1996. évi Magyar Háztartás Panel adatfelvétele alapján. TÁRKI, 1996. november. (Készítette: Polonyi Gábor).

Lakossági vélemények a környezetvédelemről, a környezet állapotáról (Összefoglalás) TÁRKI. 1996. november (Készítette: Mészáros József)

Lakossági vélemények, attitűdök a magyarországi környezetvédelem helyzetéről. Záró tanulmány. TÁRKI, 1996. november. (Készítette: Mészáros József).

A lakosság tüzelési technológiák környezetbarátta tételének jogi-műszaki és gazdasági megalapozása. Jogsz-bálytervezet várható lakossági fogadtatásának becslése. Fact Intézet, 1996.

Douglas M.–Wildawsky, A.: *Risk and Culture.* University of California Press, Berkeley, 1982. (A kötetet Tamás Pál is recenzálta „Kockázatkezelés mint ideológia” címmel a *Kockázat és társadalom* c. kötetben [szerk. Vári A.], Akadémiai kiadó, Budapest, 1987.)

Douglas, M.–Calvez, M.: The Self as risk taker: a cultural theory of contagion in relation to AIDS. *The Sociological Review*, Vol. 28, No. 3, August 1990, 445–464. pp.

Bellaby, P.: To risk or not to risk? Uses and limitations of Mary Douglas on risk-acceptability for understanding health and safety at work and road accidents. *The Sociological Review*, Vol. 38, No. 3, August 1990, 465–483. pp.

DeFleur, M. L.–S. Ball-Rokeach: *Theories of mass communication.* 1976, Fourth edition. New York, Longman.

Slovic, P.–Fischhoff, B.–Lichtenstein, S.: Facts versus fears: understanding perceived risk. In: *Judgement under uncertainty: Heuristics and Biases.* (Eds. Slovic, P.–Tversky, A.) 1982, Cambridge University Press.

Short, J. F.: The social fabric at risk: Toward the social transformation of risk analysis. *American Sociologist Review*, 1984, 49, 711–725. pp.

A kötet szerzői

ÁSVÁNYI Zsuzsanna	fogalmazó, Pénzügyminisztérium
BARANYI Árpád	PhD-hallgató, Budapesti Közgazdaság-tudományi Egyetem Környezet-gazdaságtani és Technológiai Tanszék
BÁNDI Gyula	egyetemi docens, kandidátus, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar
BENCZE László	ügyvéd, EMLA Egyesület
BULLA Miklós	tanszékvezető főiskolai tanár, kandidátus, Széchenyi István Főiskola Környezetmérnöki Tanszék
CZÉH Tibor	közgazdász
ELEK Andrea	titkár, Országos Környezetvédelmi Tanács
FÜZESI Zsuzsanna	egyetemi adjunktus, a szociológiai tudományok kandidátusa, Pécsi Orvostudományi Egyetem
GÁSPÁR Ákos	egyetemi hallgató, Budapesti Közgazdaság-tudományi Egyetem
KEREKES Sándor	tanszékvezető egyetemi tanár, kandidátus, Budapesti Közgazdaság-tudományi Egyetem Környezet-gazdaságtani és Technológiai Tanszék
KINDLER József	egyetemi tanár, a közgazdaságtudományok doktora, Budapesti Közgazdaság-tudományi Egyetem Környezet-gazdaságtani és Technológiai Tanszék
KISS Károly	egyetemi docens, kandidátus, Budapesti Közgazdaság-tudományi Egyetem Környezet-gazdaságtani és Technológiai Tanszék
KOLOSZÁR Miklós	főtanácsos, Pénzügyminisztérium
MÉSZÁROS Ernő	egyetemi tanár, akadémikus, Veszprémi Egyetem
POMÁZI István	közigazgatási szakmai főtanácsadó, Környezet-védelmi és Területfejlesztési Minisztérium
SZLÁVIK János	tanszékvezető egyetemi tanár, kandidátus, Budapesti Műszaki Egyetem Környezet-gazdaságtani és Műszaki Jogi Tanszék
TISTYÁN László	igazgató, FACT Alkalmazott Társadalomtudományi Kutatások Intézete

Ára: 480 Ft

